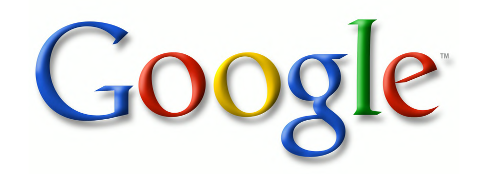
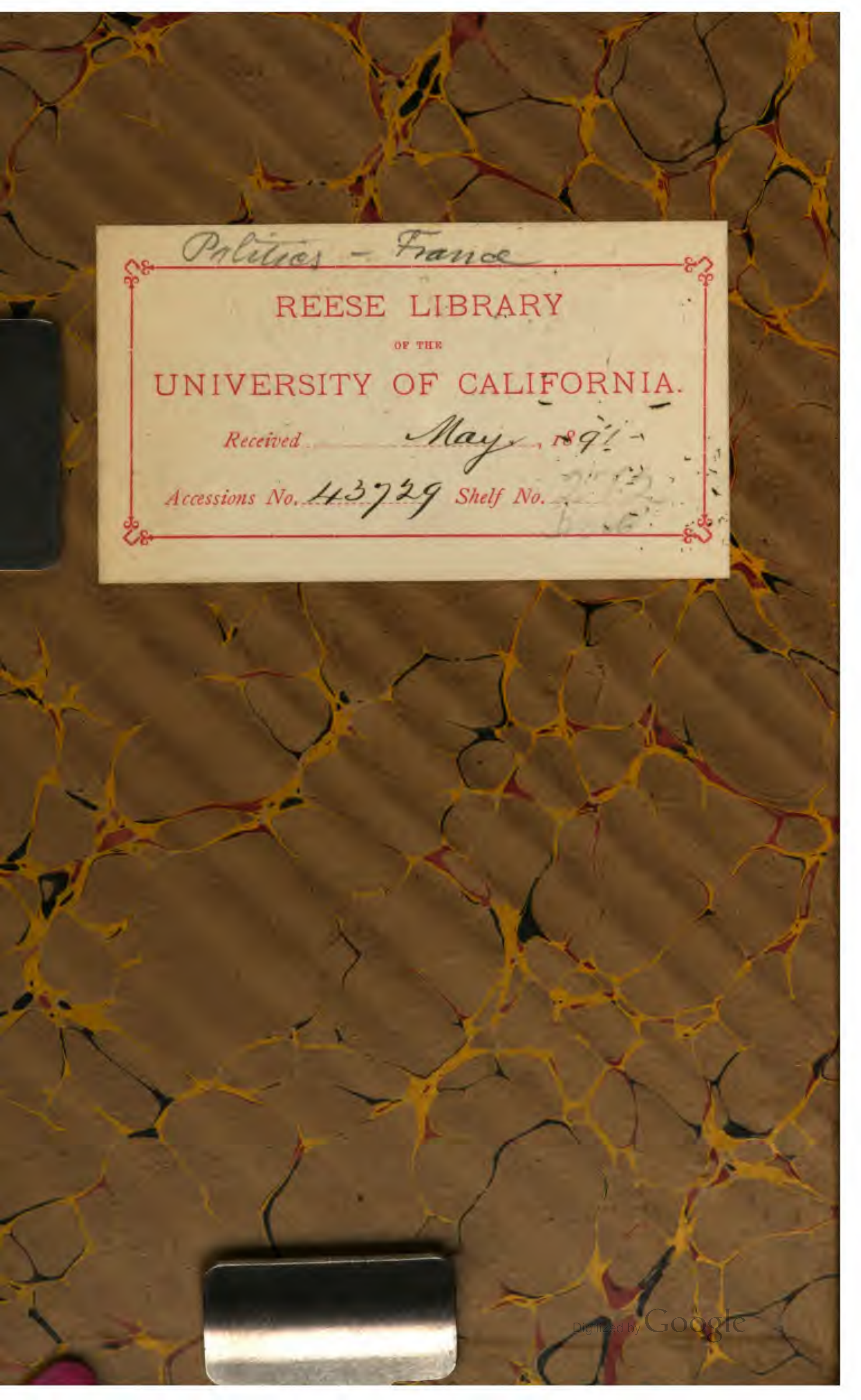








VUES
SUR LE GOUVERNEMENT
DE LA FRANCE

Clichy. — Imp. M. Loignon, Paul Dupont et Ce. rue du Bac d'Asnières, 12.

VUES

SUR

LE GOUVERNEMENT

DE LA FRANCE

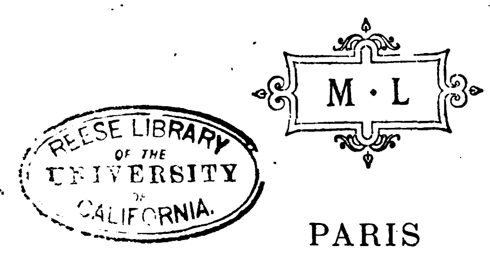
OUVRAGE INÉDIT

Achille Charles Léonce, duc

DU DUC DE BROGLIE

PUBLIÉ PAR SON FILS

Sanabiles fecit nationes orbis terrarum.
Sap., *I.* 14.



PARIS
MICHEL LÉVY FRÈRES, ÉDITEURS
RUE VIVIENNE, 2 BIS, ET BOULEVARD DES ITALIENS, 15
A LA LIBRAIRIE NOUVELLE

1870

AVANT-PROPOS

Le public se rappelle peut-être que l'ouvrage qu'on va lire, tiré, dans l'été de 1861 à un petit nombre d'exemplaires lithographiés, fut saisi chez l'imprimeur par la police. Mon père s'étant adressé au tribunal pour obtenir la restitution des volumes saisis, une poursuite fut intentée contre lui en police correctionnelle, puis promptement terminée par un arrêt de non-lieu.

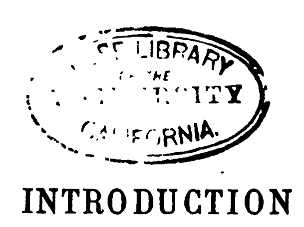
Le juge d'instruction, en abandonnant l'accusation, s'appuya principalement sur ce motif que l'ouvrage n'ayant reçu aucune publicité, ne pouvait être incriminé. Ce motif était mieux fondé peut-être que le magistrat lui-même ne le pensait. Car non-seulement les *Vues sur le Gouvernement de la France* n'avaient pas été publiées, mais elles n'étaient pas destinées à l'être, et mon père n'avait jamais songé à en donner communication même à ses amis personnels. On reconnaîtra ce caractère d'une pensée solitaire à la sévérité de certains jugements sur les faits ou sur les personnes, tracés sous l'impression d'événements encore récents, et que l'auteur eût certainement rectifiés ou atténués, s'il eût soupçonné que son écrit dût figurer au nombre des documents de l'histoire contemporaine.

Je n'essaye pas de suppléer à ce travail de révision, je craindrais de ne pouvoir me dégager, dans l'accomplissement d'une telle tâche, de mes opinions personnelles, différentes sur certains points de celles de mon père. J'aime mieux laisser sans aucune altération, à cet ouvrage vrai-

ment original, les qualités qui feront l'un de ses principaux mérites aux yeux de ses lecteurs : la sincérité parfaite des sentiments, la franchise du langage et l'absence de toute recherche soit de la popularité, soit de la faveur.

ALBERT DE BROGLIE.

Mai 1870.



INTRODUCTION

Il s'est écoulé plus de soixante et dix ans depuis le jour où Louis XVI a convoqué les états généraux à Versailles. La France n'avait pas alors de constitution écrite; son gouvernement, au dire des jurisconsultes et des publicistes, était purement monarchique; le roi ne relevait que de Dieu et de son épée; en lui seul résidait l'autorité souveraine. Dans la réalité, néanmoins, l'exercice de cette autorité rencontrait plus d'un obstacle; nos annales en font foi, de page en page, et nous la montrent tantôt tempérée par le concours, tantôt limitée par la résistance d'une foule de corps intermédiaires dont les prérogatives variables, indéterminées, et, par cela même, élastiques, grandissaient, tour à tour, au gré des circonstances, ou fléchissaient sous l'ascendant des influences personnelles.

On peut apprécier très-diversement un pareil ordre de choses ; quand un gouvernement a longtemps duré, son histoire est celle des langues d'Ésope ; rien n'égale le mal qu'on en peut dire, à juste titre, si ce n'est le bien ; rien n'égale le bien qu'on en peut dire, à bon droit, si ce n'est le mal. Tout compensé, l'ancien régime avait fait son œuvre et son temps. Il comptait, non sans gloire, plusieurs siècles d'existence ; il s'était formé, réformé, transformé graduellement avec la nation elle-même ; il l'avait portée et maintenue au premier rang en Europe ; il avait déposé sur notre sol, les germes d'une prospérité sans cesse renaissante, en dépit des prodigalités et des désastres, en dépit des guerres étrangères et des discordes civiles ; il est tombé devant le progrès des lumières, devant ce mouvement des esprits, des idées, des opinions qu'il avait lui-même généreusement provoqué, honorablement secondé ; s'il n'a pas laissé de regrets, il a laissé de bons souvenirs.

Du 5 mai 1789, date notre première révolution.

Nous en sommes à la treizième.

Nous avons passé successivement de la monarchie pure à la monarchie démocratique ; de celle-ci à la pure ochlo-

cratie ; puis est venue la république proprement dite puis le gouvernement militaire sous trois formes différentes, le consulat républicain ou soi-disant tel, le consulat à vie, sorte de monarchie élective et enfin l'Empire; l'Empire a fait place à la Restauration, et l'a supplantée au bout de quelques mois; la Restauration n'a pas tardé à lui rendre la pareille; en 1830, la maison d'Orléans a remplacé la branche aînée de la maison de Bourbon; en 1848, la maison d'Orléans a succombé devant une nouvelle république, et, celle-ci devant un nouveau consulat, lequel préludait, sous le nom de présidence, à l'avénement d'un nouvel empire.

Nous avons ainsi traversé rapidement, et, pour ainsi dire, au pas de course, toutes les formes connues de gouvernement, hormis une seule, la république fédérative.

En s'asseyant au pouvoir, chaque parti s'est fait une constitution à sa propre image. Le recueil en est déjà volumineux. A la monarchie démocratique correspond la constitution du 14 septembre 1791 ; à l'ochlocratie, la constitution du 24 juin 1793; à la république proprement dite, la constitution du 5 fructidor an III ; au consulat à temps, celle du 22 frimaire an VIII ; au consulat à

vie, le sénatus-consulte du 16 thermidor an x ; à l'Empire, celui du 14 floréal an XII. Louis XVIII à son avénement nous a octroyé la charte du 14 juin 1814 ; Napoléon, à son retour de l'île d'Elbe, l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire[1] ; durant le cours de la seconde Restauration, la charte a subi plusieurs modifications importantes ; en 1830, on l'a reprise en sous-œuvre, on l'a remaniée tant et si bien, que, dans le partage des pouvoirs publics[2], la prépondérance a passé de l'autorité royale à l'autorité populaire.

Nous ne comptons que pour mémoire la constitution inutilement offerte à Louis XVIII[3] par le sénat impérial, et la constitution inutilement préparée, en 1815, par la chambre des représentants, enfant mort-né d'une mère qui ne lui a pas survécu.

Nous comptons enfin pour presque aussi peu la constitution de 1848 qui a tué la sienne du premier coup, et la soi-disant constitution du nouvel Empire, qui n'est, à vrai dire, et sauf quelques variantes sur lesquelles nous revien-

[1] 22 avril 1815.
[2] 9 août 1830.
[3] 9 avril 1814.

drons, qu'une édition posthume des sénatus-consultes de l'an x et de l'an xii.

S'il fallait prononcer sur le mérite respectif de ces divers gouvernements d'après l'accueil qu'ils ont reçu, chacun à son tour et à son heure, chacun pendant sa lune de miel, tous auraient été également excellents, également nécessaires, également appelés par les vœux de la nation; il n'en est aucun, en effet, qui ne se soit établi aux acclamations d'un parti vainqueur dont la voix était seule à se faire entendre; s'il fallait en juger d'après les malédictions et les invectives dont leurs adversaires, devenus vainqueurs à leur tour, les ont poursuivis, l'un après l'autre, au fur et à mesure de leur chute, tous auraient été également détestables, également détestés, également traîtres envers le pays. Mais ces alternatives d'enthousiasme unilatéral, et d'exécration posthume, ne prouvent qu'une chose : c'est la toute-puissance du vent qui souffle sur une population nivelée jusqu'au sol, et réduite en poussière individuelle, c'est la domination absolue de la capitale dans un pays où la centralisation a fait disparaître jusqu'aux dernières traces d'indépendance locale. Cela est si vrai, qu'au nombre de ces gouvernements, objets, tour

à tour, d'une admiration passionnée, et d'une animadversion sans mesure, il en est qui ont passé par une double épreuve en moins de quelques mois.

La durée relative de ces divers gouvernements, tous, hélas! plus ou moins éphémères, serait peut-être un meilleur critérium. Aucun gouvernement, en effet, n'a chance de durer qu'à la condition d'être avoué, jusqu'à un certain point, par le pays, de satisfaire, à certains égards, ses vœux légitimes, ses intérêts réels, de ne le point heurter trop ouvertement dans ses penchants, dans ses sentiments. A ce compte, voici dans quel ordre il conviendrait de les ranger :

La monarchie constitutionnelle a duré trente-quatre ans, savoir : seize sous la branche aînée de la maison de Bourbon [1], et dix-huit sous la branche cadette [2].

La monarchie militaire, en comprenant virtuellement sous cette dénomination les deux consulats, a duré quatorze ans [3].

La République proprement dite a duré environ cinq ans [4].

[1] Du 14 juin 1814 au 30 juillet 1830.
[2] Du 9 août 1830 au 24 février 1848.
[3] Du 7 décembre 1799 au 2 avril 1814.
[4] Du 5 fructidor an III au 18 brumaire an VIII; la seconde république a duré trois ans, du 24 février 1848 au 2 décembre 1851.

L'ochlocratie a duré trois ans[1].

La monarchie démocratique a duré un an[2].

Si nous consultons maintenant le vrai critérium, le seul qui soit décisif et qui porte coup, si nous examinons en quel état chaque gouvernement a trouvé la France, et dans quel état il l'a laissée, voici ce que l'histoire nous apprend :

La monarchie démocratique, à son avénement, a trouvé la France en paix avec toute l'Europe; sous l'ancien régime, l'ordre intérieur régnait dans toutes les parties du royaume; l'administration était irrégulière et sujette à de grands abus, mais elle garantissait la sécurité des personnes et celle des propriétés ; le pays prospérait; la liberté de penser, d'écrire, d'agir, était extrême ; les finances étaient obérées, mais le déficit, après tout, ne dépassait pas quelques dizaines de millions. La monarchie démocratique a tout détruit sans rien fonder; elle a détruit pêle-mêle, l'abus et le bon usage, le privilége et le droit, l'exaction et l'impôt, la fiscalité et le crédit, le fond éternel des choses et leur forme transitoire; elle a laissé

[1] Du 21 septembre 1792 au 26 septembre 1795.
[2] Du 14 septembre 1791 au 21 septembre 1792.

pour héritage à la Convention, c'est-à-dire à l'ochlocratie, la guerre générale au dehors; au dedans, la guerre civile; pour administration, l'anarchie; pour finances, la banqueroute et la planche aux assignats.

La Convention s'est montrée digne de cet héritage, et l'a cultivé sans relâche; tout ce qui restait encore debout, si peu que ce fût, tout ce qui portait encore figure de société humaine est impitoyablement tombé sous ses coups, elle a livré le pays à des convulsions effroyables; elle l'a inondé de sang et couvert de ruines; de fureur en fureur, elle en est venue à se décimer, à se dévorer elle-même; mais on lui doit cette justice qu'elle a défendu notre territoire contre l'étranger, poussé la guerre avec vigueur et imprimé à nos armées une impulsion glorieuse.

Le gouvernement républicain, personnifié dans le Directoire, n'a pas même eu cet unique mérite. Maître, à son avénement, d'une partie de l'Europe, disposant des plus vaillantes armées et des plus vaillants capitaines dont l'histoire ait gardé le souvenir, arbitre, un moment, de la paix du monde, que le monde entier, sans en excepter l'Angleterre, lui demandait avec instance, il a si bien fait qu'en moins de cinq ans, nos conquêtes étaient perdues,

nos alliés envahis, nos armées anéanties et notre territoire entamé. Au dedans, l'état de choses le plus déplorable, le spectacle le plus dégoûtant: des discordes incessantes; des coups d'État perpétuels; la déportation remplaçant l'échafaud; l'emprunt forcé prêtant main-forte à la banqueroute; partout l'incurie et l'imprévoyance; partout la débauche effrontée, la rapine sans frein; la fortune publique au pillage; une société aux abois; une administration pourrie. Tout était bon pour en finir. Le premier consul est arrivé; il ne lui en a coûté que la peine de se baisser pour mettre la république dans sa poche; tout le monde a battu des mains; et, selon l'éternel lieu commun des révolutions, le pouvoir a passé de l'écritoire au sabre; l'anarchie nous a valu la dictature.

On peut tout exagérer, excepté les services que le principe monarchique, reconstitué d'abord sous un nom d'emprunt, puis bientôt après sous son nom véritable, nous a rendus à cette époque.

A la voix du nouveau César, sous sa main puissante, tout s'est relevé comme par enchantement.

Il a rétabli la société domestique, la sainteté du mariage, l'esprit de famille, l'autorité paternelle.

Il a rétabli la société civile, le respect des personnes, l'ascendant de la justice, la foi des contrats, les droits de la propriété ébranlée par les confiscations, dévastée par les réquisitions, tantôt amoncelée, tantôt éparpillée, au hasard, par les flots mouvants du papier-monnaie.

Il a rétabli l'administration en lui imprimant un caractère d'unité, d'uniformité hiérarchique, un degré d'activité, d'énergie, de prévoyance inconnu jusque là, en la projetant sur notre territoire comme un vaste réseau dont les mailles solides et serrées ont seules contenu, plus d'une fois, l'ordre social près de se dissoudre.

Il a rétabli les finances, en instituant un système de contributions bien choisies, bien réparties, heureusement combinées, un système de recouvrement intègre et sévère, un service de trésorerie ingénieux, souple, fécond en ressources, en posant les bases de notre admirable système de comptabilité actuel.

Il a rendu à la civilisation, en France, son essor et sa splendeur, en lui rendant ses garanties ; les cités assainies et embellies, les voies de communication devenues sûres, multipliées, cessant d'être enfin des précipices et des coupe-gorge ; les places publiques se couvrant de monu-

ments; partout des ports, des bassins creusés à grands frais; partout des canaux sillonnant le sol en tous sens; des montagnes aplanies, percées, ou surmontées par des travaux d'art pleins de hardiesse et de magnificence; partout l'empreinte d'une activité inépuisable, et d'un incomparable génie.

Enfin, cette société française qu'il avait en quelque sorte tirée du bourbier et dégagée de ses décombres, pour la réédifier sur les bases éternelles de la nature, de l'équité et de la raison, il l'a couronnée d'une gloire immortelle, il l'a prise par la main et l'a promenée victorieuse dans toutes les contrées, dans toutes les capitales de l'Europe; il s'est assis à sa tête sur tous les trônes, il l'a fait reconnaître et honorer par tous les souverains, il l'a fait admirer et envier par tous les peuples.

C'en était trop, sans doute, et la France a payé cher ce qu'il y a eu de trop en cela; elle l'a payé du plus pur de son sang et du plus clair de ses ressources; elle a connu les revers après s'être enivrée de succès; à son tour, elle a subi l'invasion, elle a perdu ses acquisitions les plus précieuses, elle est rentrée dans ses anciennes limites, détrompée, dépeuplée, épuisée d'hommes et d'argent, implo-

rant à grands cris ce que la dictature militaire ne pouvait lui donner, la paix au dehors et au dedans, la liberté, seule garantie efficace contre la manie des conquêtes.

La monarchie constitutionnelle lui a donné l'une et l'autre.

La monarchie constitutionnelle, c'est-à-dire le gouvernement fondé sur la division du pouvoir en trois branches distinctes, sur la hiérarchie des conditions sociales, et l'inégalité des droits politiques, la monarchie constitutionnelle nous a donné trente-quatre années d'une paix non interrompue, d'une paix due sans doute, dans les premiers moments, à la lassitude de tous les peuples, à l'expérience des vicissitudes de la guerre, à l'affection des souverains pour la branche aînée de la maison de Bourbon, mais qui n'a pas tardé à trouver sa véritable garantie dans l'équilibre de l'Europe, dans le progrès des mœurs et des lumières, dans la satisfaction des intérêts, dans la multiplicité des rapports internationaux.

La monarchie constitutionnelle nous a donné ce que nous n'avions pas encore connu, la liberté politique, la liberte vraie, sérieuse, efficace, celle qui se fonde sur le droit réciproquement respecté ou régulièrement reven-

diqué, et non sur la tolérance du pouvoir ou sur la licence de la multitude ; elle nous a donné un très-haut degré de liberté politique, sans briser l'unité nationale qui fait notre force et notre grandeur, sans demander à notre goût pour l'égalité de trop rigoureux sacrifices ; point de fédéralisme ; point de primogéniture, de substitutions, de priviléges personnels, de juridictions seigneuriales.

Sous cette double influence d'une paix indéfinie, et d'une liberté réglée, la France a respiré, elle a pansé ses plaies et fait promptement du sang nouveau ; toutes les existences, toutes les positions, tous les intérêts ont goûté la sécurité ; — la sécurité, santé de l'âme ; — la sécurité, ce premier des biens, dont on ne connaît tout le prix qu'à l'instant où on le perd. Sa prospérité s'est développée avec une rapidité, une abondance, une énergie dont l'élévation du crédit, l'accroissement continu des impôts indirects, l'immensité des travaux publics, la magnificence du luxe privé ne donnent qu'une imparfaite idée. Sans prendre un pareil essor, ses institutions ébauchées en 1814, se sont graduellement étendues, épurées, fortifiées. Ses progrès politiques ont été ce qu'ils devaient être, laborieux mais constants, mesurés mais décisifs ; heureuse si ses mœurs, ses habitudes

constitutionnelles avaient marché du même pied, si cette patience virile qui sait se résigner aux obstacles et supporter les résistances, si cette persévérance éclairée qui ne veut rien devoir à la surprise, moins encore à la violence, avaient définitivement surmonté les traditions révolutionnaires ; heureuse si l'exemple des coups d'État du Directoire, si le souvenir du 20 juin et du 10 août, n'avaient pas entraîné tour à tour, le pouvoir en 1830 et ses adversaires en 1848.

La durée plus ou moins longue de ces divers gouvernements s'explique, on le voit, très-facilement par la conduite qu'ils ont tenue, par leur sagesse ou leur folie, par les services qu'ils ont rendus ou les fautes dans lesquelles ils sont tombés. Et ceci s'explique à son tour, non moins facilement par la nature même de chaque gouvernement.

Chaque arbre a porté ses fruits.

La monarchie démocratique, soit qu'on la fasse dater du jour où les états généraux se sont érigés en assemblée nationale, soit qu'on la fasse dater du jour où la constitution de 1791 a enfanté l'Assemblée législative ; la monarchie démocratique n'était et ne pouvait être qu'un duel à mort entre deux principes. Il en sera toujours ainsi, sa-

chons le bien, toutes les fois qu'on placera une assemblée unique face à face avec un pouvoir exécutif indépendant ou soi-disant tel, une assemblée dépositaire de toute la puissance virtuelle, de toute la force morale du pays, un pouvoir exécutif dépositaire de toute sa force active, matérielle. Point de paix, point de trêve, tant que l'un des deux n'aura pas subjugué l'autre et ne l'aurà pas réduit à l'humble condition de serviteur.

Une assemblée, en effet, une assemblée, produit vivant de l'élection, agit nécessairement sous l'impulsion des intérêts prédominants sous l'influence des passions qui l'ont fait nommer; elle en a l'ardeur, l'impatience; tout ce que veulent ces intérêts, ces passions, elle l'exige sans ménagements, sans délai; elle s'indigne des obstacles, des résistances. Il ne faut ni s'en étonner, ni s'en plaindre; cela est dans sa nature; il faut plutôt s'en féliciter quand cette ardeur, cette impatience trouve, dans lè mécanisme constitutionnel, un tempérament et un contre-poids; c'est le sel de la terre; c'est le levain qui fait lever la pâte.

La nature du pouvoir exécutif, en revanche, — du pouvoir exécutif, quel qu'il soit, individuel ou collectif, monarchique ou républicain, c'est la résistance; il vise au

statu quo tant qu'il peut; *Je maintiendrai!* voilà sa devise; et, en effet, pour maintenir, il a déjà fort à faire. Il vit en présence des faits; il se mesure sans cesse avec les réalités; il ne se berce point d'illusions; il a conscience des embarras et des périls; la responsabilité pèse sur ses épaules; refuser, temporiser, patienter, tel est son rôle habituel; il ne faut pas s'en plaindre non plus; malheur, trois et quatre fois malheur au pays où le pouvoir se montre enthousiaste, faiseur, coureur d'aventures.

Entre ces deux prédispositions contraires, mais également naturelles, entre ces deux tendances également nécessaires mais opposées, s'il n'intervient pas à chaque instant, des transactions, des compromis; s'il n'existe pas un tiers arbitre qui les départage et les concilie; si la sagesse du législateur suprême n'a pas ménagé un médiateur, — un médiateur qui, participant tout à la fois, par le fond même de sa nature, aux instincts conservateurs du pouvoir exécutif, et, par son rôle, par sa forme extérieure, au mouvement d'une assemblée délibérante, modère et retienne d'un côté, en éveillant, en excitant sans cesse, de l'autre; alors, la lutte est certaine; le conflit est inévitable. Quand les deux adversaires sont d'égale force, ou à peu près, la

guerre civile éclate et se prolonge plus ou moins. Quand l'un des deux l'emporte, il s'en sert pour accabler l'autre des armes qui lui sont propres.

Après dix ans de discordes, dans un pays épuisé, divisé, désabusé, Cromwell entre à la tête de ses janissaires puritains dans la chambre des Communes, devenue, à elle seule, le long parlement; il fait main basse sur qui lui résiste; il expulse, il disperse tout le reste. Plus de Parlement.

Le pouvoir exécutif usurpe et absorbe en lui-même le pouvoir législatif.

A l'aurore de notre révolution, portées par le vent de l'enthousiasme populaire, l'Assemblée constituante, l'Assemblée législative assiégent à coups de décrets, l'autorité royale, la démembrent, la démolissent, pièce à pièce; détruisent dans la justice, toute indépendance; dans l'administration, tout principe de subordination, de hiérarchie; dans l'armée, toute discipline; tarissent, à l'envi, toutes les sources du revenu public, jusqu'à ce qu'enfin cette autorité rivale, sapée dans ses fondements, privée de tout nerf et de tout ressort, succombe et se rende à discrétion.

Plus de royauté. Le pouvoir législatif usurpe et absorbe en lui-même le pouvoir exécutif.

L'antagonisme étant donné, l'un ou l'autre doit arriver. Cela est fatal. Au lieu et place de la royauté, supposez une magistrature républicaine, un pouvoir né d'hier et fait à la main; pour peu qu'il affecte d'indépendance, pour-peu qu'il prétende entrer en partage, traiter d'égal à égal, faire ses conditions, être, en un mot, quelque chose, son sort sera pareil. Simplement, il y faudra moins d'apprêts et moins d'efforts; il ne sera pas nécessaire pour le réduire, de le désarmer, de l'enchaîner, de le traîner enfin, pieds et poings liés devant son vainqueur. Il suffira de peser sur lui, pour qu'il fasse amende honorable; et l'Assemblée législative pourra s'ériger en Convention sans avoir besoin d'en passer par le 10 août.

La Convention nationale, gouvernant par ses commis, sans partage, sans contrôle, n'a été, comme l'Empire, dix ans plus tard, qu'une dictature pure et simple. Ç'a été un despote à huit cents têtes, un tyran multiplié cinquante ou soixante fois par lui-même. Rien ne lui a résisté, non plus qu'à Napoléon; rien ne leur pouvait faire tête à l'un ni à l'autre. Les lois, les formes extérieures du gouverne-

ment, de l'administration, de la justice n'existaient que sous leur bon plaisir; c'étaient des toiles d'araignée à travers lesquelles leur volonté pouvait sans obstacle se précipiter sur sa proie.

Mais un conquérant, élevé au rang suprême par la gloire et par le génie, porte naturellement, dans l'exercice du pouvoir, les qualités qui l'ont fait ce qu'il est. Il aime l'ordre et le cultive, parce qu'il a de l'avenir, parce qu'il voit de loin et de haut. Il honore et maintient la justice, parce qu'il sait que l'habitude de l'obéissance est à ce prix, et que les violences sont des emprunts usuraires. Il protége les personnes et les choses, parce qu'après tout, protéger, c'est commander, et qu'il a l'instinct du commandement. Il ménage les intérêts parce que les intérêts sont les alliés du pouvoir. Il se plaît aux grandes entreprises, parce qu'il est grand lui-même, parce qu'il est là dans son élément. Et, s'il arrive que l'orgueil l'enivre, si la toute-puissance lui porte à la tête, s'il doit, tôt ou tard, y trouver sa ruine, ce n'est qu'après en avoir fait un usage qui l'absout à quelques égards, ce n'est qu'après l'avoir employé, comme les demi-dieux de l'âge héroïque, à dompter les monstres et les éléments, à faire rentrer,

dans leur lit, les torrents débordés, à nettoyer la société de l'écume qui la souille, et de la lèpre qui la ronge ; ce n'est qu'après avoir posé très-avant dans le sol les fondements d'une société purifiée, rajeunie, régénérée.

La dictature d'une Assemblée est la pire des institutions.

C'est le fléau dont la dictature militaire est le remède ; ou plutôt c'est, tout à la fois, la fille et la mère de tous les fléaux dont la dictature militaire a pour mission de purger le monde.

Œuvre de violence, appelée à l'existence par le désordre des révolutions, par le tumulte des passions populaires, fourmilière d'êtres inconnus qui naissent de la décomposition du corps social, une Convention vit de violences ; il lui faut alimenter, propager, perpétuer l'état révolutionnaire sous peine de rentrer dans le néant. Exempte de toute responsabilité positive, puisque tous les pouvoirs lui appartiennent, exempte de toute responsabilité morale, puisque ses actes sont collectifs et partant anonymes, elle emporte tout de haute lutte ; elle tranche, pêle-mêle, les questions et les existences ; elle foule aux pieds les droits, les intérêts, à mesure qu'elle les ren-

contre sur son chemin. Sans passé qui l'encadre et qui la contienne, sans avenir qui la dirige et qui la modère, subsistant d'expédients, et au jour le jour, tout lui est bon; point d'administration, point de finances, on prend où on peut; point de justice; il faut sauver la patrie tous les jours, et à toute heure, renfermer la Constitution dans l'arche sainte, voiler la statue de la liberté; il y a des phrases pour toutes les sottises, pour toutes les folies, pour tous les forfaits.

Quand cette cohue passionnée poursuit un même but avec une ardeur unanime, rien ne l'arrête; elle frappe à coups redoublés; ses décrets se succèdent d'urgence, d'enthousiasme, comme on porte des toasts dans une orgie; en temps de guerre, elle peut lever, tout à la fois, tous les hommes en état de porter les armes; mettre à contribution tous les magasins pour les vêtir, vider toutes les bourses pour les solder, et les précipiter sur l'ennemi comme un ouragan; quand elle se divise, la majorité numérique opprime, sans hésiter, la minorité ; la minorité, sans aucuu scrupule, appelle la rue à son secours, et se fait majorité à coups de poing, à coups de sabre, ou de crosse de fusil; puis cette majorité factice se divise, à son

tour, et se subdivise, puis les minorités successives ont recours aux mêmes procédés; l'Assemblée s'exploite, elle-même, en coupe réglée, jusqu'à ce qu'enfin les débris des fractions vaincues, faisant trêve, un moment, à leurs animosités réciproques, se réunissent pour écraser les derniers vainqueurs, les livrer à l'indignation publique, et trouver, à ce prix, grâce devant elle.

Le gouvernement répubicain fondé par la constitution de l'an III, n'a point mérité, en théorie, du moins, de tels reproches.

Les auteurs de cette constitution étaient des hommes honorables, modérés, courageux; des proscrits de la Convention, victimes de ses fureurs, décidés à en prévenir le retour. Leurs principes étaient sains, leurs intentions excellentes; mais l'*enfer*, dit un proverbe, *est pavé de bonnes intentions*. Cela est vrai surtout en politique.

Ces hommes avaient à résoudre le plus difficile peut-être de tous les problèmes; ne nous hâtons point de dire le plus insoluble; mais un problème enfin qui n'a pas encore été résolu; ils avaient à fonder le gouvernement républicain dans un grand pays, sous la triple condition de

conserver l'unité nationale, de maintenir l'ordre, et de garantir la liberté politique.

Ils ont échoué.

Que celui qui fera mieux leur jette la première pierre.

Jusqu'ici, le gouvernement républicain n'a réussi qu'aux petits États. Il convient à leurs mœurs simples et à leur modeste ambition. Il leur est facile et naturel.

Séparez du reste de la France, l'un de nos départements. Étendez un peu les proportions et les attributions de son conseil général; que ce conseil élise le préfet, le conseil de préfecture, le tribunal du chef-lieu; que chaque conseil municipal élise son maire. Supprimez, comme des rouages superflus, les sous-préfets, les conseils et les tribunaux d'arrondissement; que le tribunal du chef-lieu soit souverain; que le préfet commande la garde nationale et corresponde directement avec les maires; que le conseil général dispose de tous les impôts levés sur les contribuables; vous aurez à peu près fait, de ce département, un canton suisse ou l'un des États de l'Amérique du Nord. Protégé par la rivalité des puissances adjacentes, par les traités qui reconnaîtront son existence, protégé surtout par sa propre insignifiance, il pourra subsister, pendant

des siècles, indépendant en droit, libre et heureux en fait, comme la cité de Hambourg, ou la république de Saint-Marin.

Poussez plus loin l'hypothèse, opérez dans le même sens sur dix ou douze autres départements. Que ces nouveaux États, pour se soustraire au protectorat des puissances qui les environnent, pour veiller par eux-mêmes sur leur propre indépendance, sur leur propre sécurité, forment entre eux une association, un pacte, un traité d'alliance; qu'ils constituent une autorité fédérale à laquelle ils délèguent la direction de leurs rapports avec l'étranger, et la disposition de leurs forces défensives, selon la nature de cette autorité, selon l'étendue et le choix des attributions qui lui seront départies, on comptera plus ou moins avec elle ; ce sera la Diète helvétique, ou le Congrès des États-Unis.

Et si cette autorité fédérale a le bon sens de se retrancher. comme la Diète helvétique, derrière un principe de neutralité perpétuelle, ou tout au moins de professer, comme le Congrès des États-Unis, le principe absolu de non-intervention dans toutes les querelles de la vieille Europe ; surtout si chacun des membres de la confédération

se tient satisfait pour son compte, d'une existence purement municipale, d'une condition douce et paisible, mais étroite, humble, ignorée; s'il ne lui en coûte pas trop d'échanger les grandes aventures contre l'*aurea mediocritas* du sage, rien n'empêche qu'une telle confédération ne s'établisse et ne prospère même à petit bruit. Le démembrement volontaire de la France en pourrait enfanter plusieurs; reste simplement à savoir ce qu'on ferait de Paris.

Mais conserver la France tout entière et telle quelle, — conserver à la France le rang qu'elle occupe, l'influence qu'elle exerce en Europe depuis des siècles; la maintenir à la tête du mouvement général des idées et des affaires dans le monde civilisé; et, pour cela, conserver à la capitale, à Paris, le rang qu'il occupe, l'influence qu'il exerce en France, continuer d'en faire à la fois la tête et le cœur de ce vaste empire; la tête, où vient se concentrer, comme en un foyer toute l'activité intellectuelle de la nation; le cœur, où vient affluer, par mille canaux, tout ce qu'elle a de sang, de vie, de substance, pour refluer ensuite, par d'autres canaux, symétriquement disposés, et se distribuer dans tout le corps au poids et à la mesure; subordonner à la capitale toutes les divisions, toutes les subdivisions du

territoire, de telle sorte qu'elles ne soient plus que des circonscriptions administratives, judiciaires, militaires, uniquement destinées à faciliter, à régulariser cette alternative d'action et de réaction entre le centre et la circonférence; ouvrir à toutes les ambitions individuelles ou collectives un champ sans limites; les provoquer, les grouper, s'il est permis de s'exprimer ainsi, autour d'un mât de cocagne, au sommet duquel se trouvent exposés tous les principaux objets des désirs de l'homme, richesse, puissance, renommée, et, en même temps, d'une part, maintenir l'ordre général, la tranquillité publique, la sécurité privée; de l'autre, fonder et garantir à tous les degrés la liberté politique, en faisant rouler inexorablement sur toutes les têtes le niveau de l'égalité, en faisant passer incessamment tous les pouvoirs, depuis le plus humble jusqu'au plus élevé, par le crible de l'élection périodique, encore un coup, c'est une entreprise sans pareille en difficultés, et sans exemple dans l'histoire.

Le gouvernement républicain se prête à regret aux conditions de l'ordre; il est par nature inquiet, turbulent, poursuivant en tout, avant tout, plus que tout, l'égalité, — l'égalité dans les droits et dans les mœurs, — l'égalité dans

les fortunes et dans les relations privées ; il en veut d'instinct aux situations faites ; il répudie les intérêts conservateurs et les influences pacifiques. Cette hiérarchie naturelle qui se forme dans un grand pays, indépendamment de toute législation, par la seule puissance des traditions, par la simple diversité des éléments sociaux ; cette gradation qui s'établit d'elle-même, qui naît sans effort, de la répartition des propriétés, de l'illustration ou de la notabilité des familles, de la continuité des emplois ; qui distribue la société par groupes et par couches, qui s'élève, par assises, par échelons, de la base au sommet comme une vaste pyramide, tandis que la monarchie constitutionnelle se place à sa tête, la protége et lui rend l'appui qu'elle en reçoit, le gouvernement républicain l'attaque sans relâche ; ce que font continuellement la nature et le temps, le gouvernement républicain le défait ; à chaque instant, à chaque degré de l'échelle, il découvre des légitimités à détruire, et des royautés à détrôner. Pour entretenir de bas en haut cette guerre sourde, mais incessante et générale, il fait constamment appel aux sentiments de haine et d'envie, aux jalousies, aux prétentions déçues, aux vanités blessées ; il lui faut renoncer par conséquent à fonder

l'ordre public sur le cours naturel des choses, sur les instincts paisibles, sur les habitudes de discipline et d'obéissance, fomentant lui-même et sans cesse le désordre, il ne peut venir à bout de son propre ouvrage qu'à coups de force et par le déploiement de l'autorité.

Mais l'emploi de la force, pour être efficace, a besoin d'unité et d'ensemble; mais l'autorité, pour dominer les agitations locales ou générales, a besoin d'ascendant et de subordination dans ses agents.

Où peuvent se rencontrer l'ensemble, l'unité? quel ascendant, quelle subordination peut-on espérer sous un régime qui livre à peu près indistinctement toutes les fonctions publiques à l'élection? Sous un régime où ceux qui sont censés commander, et ceux qui sont censés obéir, indépendants en fait les uns des autres, dépendent réellement, chacun dans sa sphère, des passions de leurs électeurs, exposés qu'ils sont à partager ces passions; obligés qu'ils sont, du moins, à pactiser sans cesse avec elles?

Élective ou non, d'ailleurs, armée ou non d'une force effective, disponible, l'autorité pour garder son rang et remplir son rôle, ne saurait se passer d'intelligence et

de probité ; elle ne saurait se passer de bon renom, de considération, de respect ; or, c'est le malheur du gouvernement républicain, précisément parce qu'il se regarde comme l'adversaire perpétuel des positions faites, des existences héréditaires, des influences de fortune ou de famille, c'est presque sa fatalité, de ne confier les emplois publics qu'aux aventuriers et aux intrigants; aux hommes nouveaux, sans antécédents, sans garantie, aux hommes qui n'ont rien à perdre. Dès lors, tout périclite, le navire fait eau de toutes parts; l'inexpérience engendre le désordre; le désordre, la corruption; le gouvernement à tous les degrés tombe dans l'impuissance, et s'affaisse sous le mépris des honnêtes gens; les élections lui échappent, et, pour se maintenir, il n'a plus que la violence.

C'est l'histoire du gouvernement républicain de l'an III.

Fondé par des hommes d'une intégrité irréprochable, tels que Daunou, Lanjuinais, Boissy-d'Anglas, il a livré les finances aux charlatans et aux fripons, l'existence de nos armées aux dilapidations des fournisseurs, toute l'administration à l'impéritie des démagogues de faubourg ou de village.

Fondé par des amis sincères de la liberté, il a vécu de coups d'État.

Fondé par des adversaires décidés du régime révolutionnaire, il est tombé tenant d'une main l'emprunt forcé et de l'autre la loi des otages.

Cela n'était pas inévitable, peut-être, mais cela était naturel. Tout régime a son génie, ses tendances, son caractère. Même dans les cantons suisses où l'inégalité des conditions est si peu de chose, où les fonctions publiques sont purement municipales, il y a révolte perpétuelle contre la supériorité de la bourgeoisie sur la classe ouvrière, et des professions libérales sur les professions industrielles; même dans le pays des Washington et des Franklin, des Adams et des Maddison, l'esprit démocratique exerce un ostracisme inexorable contre les héritiers politiques de ces grands citoyens, contre tous les hommes dont la tête s'élève de quelques pouces, pendant quelques minutes au-dessus de la foule, et dont le nom traverse les mers.

Mais, si le gouvernement républicain répugne, en général, aux conditions de l'ordre, dans un grand pays, parce qu'il répugne au respect, au maintien des inégalités so-

ciales, à leur emploi dans l'intérêt commun; il répugne peut-être encore davantage, dans un tel pays, aux conditions de la liberté politique.

La liberté n'est pas, pour lui, la soumission de la force au droit, de quelque nature que soit la force, en quelques mains qu'elle réside; c'est la lutte du nombre, de la force inorganique, de la multitude contre la force organisée, avec alternative de tyrannie et d'oppression pour l'une et pour l'autre.

Division dans le pouvoir législatif; unité, responsabilité dans le pouvoir exécutif, telles sont les conditions de la liberté politique dans un grand État.

Si le pouvoir législatif n'est pas divisé, s'il ne se forme pas d'éléments distincts sans être opposés, homogènes sans être identiques, et qui se contiennent, se contrôlent mutuellement, tout en se prêtant appui l'un à l'autre, il y a dictature.

Si le pouvoir exécutif, en revanche, est ou peut être divisé contre lui-même, si la lumière se concentre dans plus d'un foyer, et se refléchit dans des directions différentes; si les impulsions se croisent, se neutralisent ou se contrarient; si l'action sociale ne gravite pas autour d'un

point fixe; il y a tiraillements, et bientôt anarchie.

Si le pouvoir exécutif enfin n'est pas responsable, — responsable chaque jour, à chaque heure, pour chacun de ses actes, — responsable réellement mais régulièrement, et sans qu'il soit besoin, pour en avoir raison, de briser ou de forcer les ressorts du gouvernement, il y a tyrannie.

Ce sont là des vérités élémentaires; ou plutôt ce sont là des lieux communs.

Mais ces vérités élémentaires, le régime républicain ne permet guère de les appliquer, de les faire figurer autrement que de nom, et *pro formâ* dans l'agencement du mécanisme constitutionnel.

L'élément populaire, l'élément démocratique, celui qui doit représenter, dans le Corps législatif, l'ardeur des passions en jeu, l'activité des intérêts en progrès, en ascendant, celui-là, pour l'obtenir, il suffit de lui faire appel; mais l'élément conservateur, modérateur, sénatorial, celui qui doit représenter la prudence, la stabilité des intérêts permanents, ce lest des vaisseaux, où le trouver sous un régime qui tient pour suspects et désigne à l'animadversion publique toutes les notabilités permanentes, toutes les fortunes ac-

quises, toutes les existencees entrées au port et mises à l'abri de l'orage.

On en est réduit, comme les auteurs de la constitution de l'an III, à n'établir, entre les deux branches délibérantes du pouvoir législatif, que des distinctions illusoires, telles que la différence d'âge, par exemple, ou des distinctions pernicieuses, telles que l'inégalité des droits, la diversité des attributions. Dans le premier cas, point de contrôle, point de temps d'arrêt; ce sont deux corps animés d'un même esprit; ce sont deux forces qui frappent à coups redoublés, dans le même sens; dans le second, point d'entente, point d'harmonie; ce sont des forces hétérogènes qui s'entravent, et se contrecarrent mutuellement.

Même embarras pour découvrir, pour élever sur le pavois, cet être unique, en qui doit se personnifier l'unité même de l'État; qui doit siéger seul au gouvernail, dominer toutes les situations individuelles ou collectives, traiter, de puissance à puissance, avec tous les organes du pays, avec toutes les confédérations d'intérêts légalement représentés; être, en un mot, tout ensemble, la tête et le bras du corps social.

Existe-t-il, peut-il subsister, cet être-là, dans une so-

3

ciété régulièrement, périodiquement décapitée, dans une société qui pratique, au pied de la lettre l'adage, que tout ce qui s'élève sera abaissé ; où les grands noms et les grands talents sont également traités en usurpateurs; où l'on proscrit le sang royal même versé pour la république; où l'on réduit le vainqueur d'Arcole à s'exiler en Égypte, où l'on fauche, pêle-mêle, Malesherbes et Barnave, Pichegru et Custine, André Chénier et Lavoisier ?

Quand tout est de niveau, tout se partage, c'est le but même de l'égalité; personne n'impose et ne s'impose à personne; le pouvoir tombe en compromis, les médiocrités rivales s'en arrangent, l'ajustent à leur taille, et l'exploitent de compte à demi.

Nous avons subi, en trois ou quatre ans, trois ou quatre fournées de directeurs; qui pourrait aujourd'hui réciter leurs noms ? Tout ce qu'on en sait, c'est leur sottise et nos misères; c'est qu'ils n'ont su faire ni la paix ni la guerre; c'est qu'ils ont proscrit le seul d'entre eux qui sût faire la guerre, Carnot, le seul d'entre eux qui sût faire la paix, Barthélemy; c'est qu'ils ont répudié tour à tour toutes les causes, celle de l'ordre et celle du désordre, caressé et violenté toutes les factions, foulé successive-

ment aux pieds toutes les institutions, toutes les lois, toutes les garanties, décimé le Corps législatif, brisé les presses, déporté coup sur coup tous leurs adversaires, sans que tant d'arbitraire ait valu à la France une heure de repos, et, de plus, sans qu'aucun d'eux ait été appelé à rendre compte, devant aucune autorité régulière, d'aucun de ses attentats.

Point de responsabilité, en effet.

Point de respousabilité, c'est là, sinon le pire, du moins le plus criant des vices inhérents au régime républicain.

Point de responsabilité, parce que la responsabilité n'y sait où se prendre et n'y peut exister que sur le papier.

A qui s'adresser sous un tel régime?

Au pouvoir suprême?

Si chétif qu'il soit, il est trop haut placé.

A ses ministres?

C'est se moquer. Ses ministres sont des commis.

Couvrir du manteau de l'inviolabilité royale cinq hommes, trois hommes, un seul homme, si l'on veut, sortis hier de la foule pour y rentrer demain, et poursuivre gravement, en leur lieu et place, leurs prétendus conseillers, cela ne serait pas pris au sérieux. Les pour-

suivre eux-mêmes, les envoyer en prison, entre deux gendarmes, suspendre le pouvoir suprême, ce serait entrer en révolution. On ne jette point l'ancre dans un tel courant ; quand le pouvoir suprême est pris, corps à corps, il y va de tout autre chose que du maintien des lois et du cours de la justice.

La monarchie constitutionnelle a réponse à toutes les difficultés que rencontre, dans un grand pays, l'établissement du gouvernement républicain ; elle y a réponse, et dans l'intérêt de l'ordre public et dans l'intérêt de la liberté. C'est là le secret de sa longue durée en Angleterre, de sa durée comparativement longue en France, et de la prospérité qu'elle a répandue sur les deux pays.

La monarchie constitutionnelle consacre et personnifie l'œuvre du temps, le libre développement des supériorités naturelles dans une grande société : la royauté en est l'expression la plus haute et le vrai couronnement. Pour que ces supériorités se dessinent et se consolident, il n'est pas nécessaire de leur accorder des priviléges ; elles pourraient même très-bien se passer de titres et de distinctions honorifiques. C'est naturellement que la richesse se distribue, sur un vaste territoire, dans des proportions

variées et graduées ; c'est naturellement que les grandes entreprises suscitent les grands talents, marquent la distance entre les hommes, portent leur récompense, et la perpétuent ; c'est naturellement que l'illustration des pères passe aux enfants, que la considération publique s'attache aux positions bien acquises, et la notabilité aux établissements durables ; c'est naturellement que se forment les cadres d'une société régulière, cadres au sein desquels les prétentions individuelles, les ambitions impatientes se trouvent contenues sans être enchaînées, et réduites à faire leurs preuves, avant de monter d'un degré. Une telle société s'appuie naturellement sur la stabilité des choses et sur le respect des personnes, sur la satisfaction des intérêts et sur la puissance des habitudes. Le bon ordre est son état normal, continu ; le désordre n'en est que l'accident ; et, pour le prévenir, ou le réparer, la royauté trouve aisément sous sa main tous les auxiliaires dont elle a besoin.

S'agit-il du remaniement des finances ?

Les grands capitalistes, confiants dans l'État qui les honore et qui les protége, s'empressent d'associer leur crédit au sien, et de tenir à sa disposition ce levier tout-

puissant sans lequel rien de considérable ne s'entreprend de nos jours. Les hommes enrichis par l'agriculture, l'industrie, le commerce, s'estiment heureux de déposer au Trésor une partie de cette fortune laborieusement gagnée, pour obtenir le droit de consacrer au recouvrement et à l'emploi régulier des deniers publics leur probité et leur expérience.

S'agit-il de l'administration des affaires?

Partout où se rencontre l'aisance, l'indépendance et, à leur suite, le loisir, l'éducation, les lumières, l'État peut choisir.

Les fortunes à faire vaquent à leurs propres intérêts ; les existences faites appartiennent au public.

Il se forme, dans toutes les circonscriptions de quelque étendue, dans toutes les villes de quelque importance ; des familles dévouées, par tradition, au culte des lois, au sacerdoce de la justice ; et, sous l'aile de ces familles, croît et s'élève une jeunesse studieuse, aux mœurs graves et simples, aux habitudes d'esprit solides et sévères, une pépinière de magistrats, dignes de porter la toge et qui l'honorent en la recevant.

L'élection, dans un tel ordre de choses, restreinte aux

limites que lui assigne sa propre nature, s'arrête où finit la délibération.

Dans l'action, tout est au choix.

Le principe d'unité s'y reflète à tous les degrés. L'inférieur y relève du supérieur, en droit et en fait. Le commandement descend de la cime aux extrémités, rayonne du centre à la circonférence, sans se briser nulle part, sans s'infléchir ou s'alanguir. Mêmes vues, même but; même impulsion, même direction. Tout se meut comme un seul homme.

Un gouvernement ainsi fait est également bon pour la paix et pour la guerre. Il est apte à conduire, avec persévérance, des négociations délicates et compliquées, parce qu'il a de la discrétion, de la prévoyance et de la durée, parce qu'il est maître de sa position à l'intérieur; parce qu'il ne vit pas, au jour le jour, ballotté à tout vent de faction, de sédition. Il est capable de conduire avec vigueur et décision de grandes opérations militaires, parce qu'il a de l'entente et de l'ensemble; il peut errer, parce qu'il ne craint pas, au moindre revers, d'être accusé de trahison.

Mais où il excelle, avant tout, c'est à garantir, au plus haut degré, la liberté politique.

Il en remplit toutes les conditions, simplement, sans artifice, sans combinaisons mensongères, par la force même des choses, par l'expression de la vérité.

Le pouvoir souverain est divisé.

Sur le premier plan, une famille personnifiée dans son chef ; une famille, la première entre toutes, qui domine toutes les autres, comme la capitale domine le pays, une famille hors de pair à tel point que rien ne la peut faire rentrer dans la foule. Cesse-t-elle de régner, on la proscrit ; point de milieu, pour elle, entre le trône et l'exil.

A ses côtés, sur les marches de ce trône où siége, vivante et couronnée, l'unité même de la nation, deux Chambres, deux conseils, deux corps délibérants, obligés de compter sans cesse l'un avec l'autre, ne pouvant rien l'un sans l'autre, égaux en droits, également soumis au frein du véto royal ; deux Assemblées, puisées à des sources différentes, mais également fécondes et qui se confondent dans les entrailles du sol ; deux Assemblées : l'une composée de tout ce que l'histoire nationale offre de noms illustres, à divers titres, permanents, durables, comme l'illustration et la richesse ; l'autre élective, représentant, au vif et au vrai, l'activité des idées nouvelles, le mouvement des

partis, le progrès des intérêts nouveaux ; plus puissante que sa rivale, s'il faut lutter, corps à corps, mais mobile comme le flot qui la porte, passagère comme l'opinion dont elle est l'organe, et qu'un mot suffit pour désarmer en la dispersant.

Entre le pouvoir souverain et le pays, un ministère, un pouvoir exécutif.

Un ministère choisi par le roi, désigné par les Chambres.

Un pouvoir exécutif unique, en ce sens qu'il n'est autre chose que la royauté elle-même, la royauté passant de la puissance de l'acte, sans s'y épuiser ni s'y compromettre, la royauté se prêtant au vœu de l'opinion qui prédomine unique encore en cet autre sens, que les hommes dont la royauté s'entoure, solidaires de l'opinion qui les lui indique, forment un faisceau qui se dissout dès qu'il se divise.

Un pouvoir exécutif responsable, vraiment, sérieusement responsable, car c'est lui, c'est réellement lui qui gouverne ; en s'en prenant de tout à lui, à lui seul, on est dans le vrai et dans la justice ; mais un pouvoir exécutif qui n'est pas, néanmoins, le pouvoir suprême ; qu'on peut

attaquer sans porter atteinte au pouvoir suprême, qu'on peut renverser sans troubler la sécurité de l'État ; qu'on peut, remplacé qu'il est, sur-le-champ, mettre en jugement sans que l'action générale de l'autorité en soit suspendue ou ralentie.

Admirable mécanisme qui n'est pas fait de main d'homme ; simple développement des conditions attachées, par la Providence, aux progrès des sociétés civilisées ; appareil où chaque organe se trouve à son rang, presque sans qu'il ait été besoin d'y pourvoir ; où chaque fonction s'accomplit par l'énergie de sa propre nature ; où toutes les forces du corps social s'entr'aident en se limitant réciproquement ; économie facile et puissante où tous les intérêts sont placés sous la garde de tous les droits.

Serait-il vrai que ce gouvernement modèle n'eût qu'un temps et qu'une patrie ? Qu'ailleurs qu'en Angleterre, il ne pût s'établir solidement, définitivement ? Serait-il vrai que ce *beau système trouvé dans les bois*[1] dût retomber promptement dans la barbarie, que la monarchie constitutionnelle, ce règne du droit, aboutît nécessairement au triomphe du nombre, à la démocratie, comme la démo-

[1] Montesquieu.

cratie aboutit nécessairement à l'oligarchie, et celle-ci à la dictature ? Les sociétés humaines seraient-elles condamnées *à rouler sur elles-mêmes dans un cercle perpétuel et sans repos* [1], passant alternativement de l'anarchie au despotisme, à travers quelques courts instants de liberté et de bonheur ?

Il est permis de mieux espérer.

Les tristes événements auxquels nous assistons n'autorisent pas, du moins, ce pessimisme politique.

Si la monarchie constitutionnelle a fléchi, une première fois, en 1830, pour se relever l'instant d'après ; si nous l'avons vue succomber, en 1848, ce n'est pas à elle-même qu'il convient de s'en prendre ; sa destinée n'était pas écrite dans sa nature ; elle a péri par accident, ou plutôt elle a péri de suicide.

Pour qu'un gouvernement subsiste, en effet, il faut, dans ceux qui le dirigent, une certaine dose de sens commun ; ce n'est pas trop exiger.

Qu'un homme se crève l'œil, de gaieté de cœur, dans l'impatience d'en extraire un grain de poussière, c'est sa faute apparemment, ce n'est pas la faute de son œil, qui,

[1] Pascal.

livré à lui-même, s'en serait débarrassé au bout de quelques minutes.

Qu'un autre homme avale, à longs traits, du poison, non point par ignorance ou par mégarde, mais faute de savoir supporter, pendant quelques jours, une indisposition réelle ou imaginaire, s'il en meurt, cela ne prouve rien contre son corps qui était sain et bien constitué.

A la place de Charles X, supposez, sur le trône, en 1830, non pas un homme extraordinaire, mais le premier venu, non pas un grand roi, mais Louis XVIII, le prédécesseur de Charles X, ou le dauphin, son héritier présomptif, la France n'aurait jamais entendu parler ni des ordonnances de juillet, ni de la révolution qui s'en est suivie.

Les ordonnances de juillet ont été un effet sans cause, c'est M. Royer-Collard qui l'a dit.

Charles X s'est pris de dépit contre le mouvement électoral, bien innocent, en vérité, de 1827; au lieu d'attendre l'instant de la réaction qui ne pouvait tarder, l'exemple de 1822 le prouvait de reste, il a déchiré, de ses propres mains, la constitution, et joué sa couronne pour se passer une fantaisie.

A la place des Charles X de l'opposition, en 1847, à la tête de ces banquets livrés désormais au jugement de l'histoire, supposez des hommes tant soit peu patients, tant soit peu clairvoyants, la révolution de 1848 n'aurait pas eu lieu.

Comme la révolution de 1830, la révolution de 1848 a été un effet sans cause, une fantaisie désespérée.

A tort ou à raison, que voulait-on ?

La réforme électorale?

C'était à peu près cause gagnée. La majorité de la majorité, dans la Chambre élective, était, plus d'à moitié vaincue, ou convaincue.

Un roi qui régnât un peu plus, et gouvernât un peu moins ?

Le cours de la nature devait faire passer, avant peu, la couronne sur la tête d'un enfant.

Pour obtenir, quelques jours plus tôt, quelques noms de plus sur les listes électorales, pour accélérer quelque peu ce mouvement oscillatoire, qui fait passer, tour à tour, dans les pays libres, la prépondérance d'un pouvoir à l'autre, des hommes sincèrement attachés à la maison régnante ont admis dans leurs rangs tous ses ennemis,

quels qu'ils fussent; des hommes sincèrement dévoués au gouvernement monarchique ont admis dans leurs rangs tous les républicains de cœur et de profession ; des hommes sincèrement amis de l'ordre ont admis dans leurs rangs ces fanatiques auxquels tout ordre est insupportable ; des hommes exemplaires dans leurs relations domestiques et sociales ont admis dans leurs rangs ces utopistes et ces charlatans qui prétendent changer les conditions de la famille, de la propriété, et corrompent les classes laborieuses en les enivrant d'espérances insensées.

Quel établissement politique, surtout s'il est nouveau, pourrait résister à un tel assaut?

Quelle citadelle pourrait tenir si la garnison en ouvre les portes aux assiégeants?

La monarchie a succombé.

En la perdant, la France s'est retrouvée, après cinquante-six ans, aux prises avec la difficulté de fonder un gouvernement républicain, et cette difficulté, très-grande en tout temps, s'aggravait, il faut bien le reconnaître, en raison des circonstances même qui nous l'imposaient.

En 1792, la France entière, moins l'émigration et la Vendée, était républicaine. C'en était fait des constitution-

nels de 1789, décimés et dispersés par le 10 août. Tout ce qui n'avait pas pris les armes contre la Révolution était républicain, sinon de mœurs, au moins de principes, de vœux, d'espérances. Préparé par les erreurs de l'Assemblée constituante et par les crimes de l'Assemblée législative, porté par la marée montante de l'opinion populaire, le mouvement républicain débordait de toutes parts, et trouvait, dans tous les rangs de la société, non-seulement des esprits soumis, mais des cœurs pleins d'ardeur, d'enthousiasme, d'illusions.

Il n'en était pas ainsi en 1848.

Les événements de février sont, en quelque sorte, tombés sur la France comme un coup de foudre. Ils ont pris au dépourvu ceux qui les ont faits au moins autant que ceux qui les ont subis. Du soir au lendemain, d'un bout de la France à l'autre, on s'est réveillé républicain sans bien comprendre comment ni pourquoi. Le réveil a été lugubre. Le mot a sonné aux oreilles comme un tocsin d'alarme. Les souvenirs effroyables de la Terreur, les souvenirs désastreux du papier-monnaie, des confiscations, des réquisitions sont rentrés, à flots pressés, dans tous les esprits; et, si sous l'ascendant d'un fait accompli, la

résignation publique a courbé la tête, aucun cri de joie n'a salué cette aurore d'un nouvel avenir.

De là tant et de telles différences entre la conduite des vainqueurs du 10 août, et celle des vainqueurs de février 1848.

Les vainqueurs du 10 août, confiants dans l'assentiment du pays, l'ont laissé libre de prononcer entre la monarchie et la république.

Les vainqueurs de février se sont hâtés de prononcer pour lui.

Les vainqueurs du 10 août, en convoquant une Convention nationale, ont respecté le système électoral alors en vigueur, bien que ce système fût fondé sur le principe du cens, et n'ont eu besoin d'exercer, sur les élections, aucune influence.

Les vainqueurs de février, en convoquant une Assemblée nationale, ont imposé à la France un système électoral de leur cru ; puis, cela fait, il ont procédé à l'égard des électeurs, par voie d'intimidation, avec une audace sans exemple jusqu'ici, et ne se sont pas fait faute de signifier aux élus, que, s'ils se montraient récalcitrants, on emploierait contre eux la force armée destinée à les protéger.

Les vainqueurs du 10 août, se sont contentés de suspendre le roi, et de rappeler au ministère des hommes, qu'à leur avis, le roi en avait injustement écartés, laissant, d'ailleurs, toutes choses en l'état, jusqu'à la réunion de la Convention nationale.

Les vainqueurs de février se sont rués sur le pouvoir, pour leur propre compte, et l'ont exercé comme un instrument de ravage, *réglant tout*, *brouillant tout*, s'évertuant, de concert, à profiter de l'interrègne pour précipiter la France dans des voies irrévocables [1].

Les vainqueurs du 10 août, enfin, attaqués par l'Europe, prêts à succomber sous l'invasion étrangère, n'ont pensé qu'à la repousser, et, s'ils ont commis pour

[1] Voir la circulaire de M. Ledru-Rollin, ministre de l'intérieur, du 16 mars 1848, adressée aux commissaires du gouvernement provisoire :

« ..... Quels sont vos pouvoirs ? — ils sont illimités. Agent
» d'une autorité révolutionnaire, vous êtes révolutionnaire aussi.
» La victoire du peuple vous a imposé le mandat de faire pro-
» clamer, de consolider son œuvre. Pour l'accomplissement de
» cette tâche, vous êtes investi de sa souveraineté, vous ne relevez
» que de votre conscience, vous devez faire ce que les circon-
» stances exigent pour le salut public.

» .... Jusqu'ici, vous n'avez eu à briser
» aucune résistance sérieuse et vous avez pu demeurer calme
» dans votre force ; il ne faut pourtant pas vous faire illusion
» sur l'état du pays. Les sentiments républicains y doivent être

cela un épouvantable forfait, que rien ne saurait justifier, excuser, ni pallier, le but, au moins, était légitime.

Les vainqueurs de février, en paix avec l'Europe, maîtres du terrain, ne rencontrant aucune résistance, n'ont pensé qu'à susciter en France la guerre civile, plus même que la guerre civile, *plus quàm civilia bella*, la guerre sociale, la guerre entre les riches et les pauvres, entre les propriétaires et les prolétaires, entre les capitalistes et les ouvriers.

Complaisants envers les folles élucubrations de ces rêveurs, de ces romanciers qui poursuivent, à divers degrés, la régénération du monde par la communauté des biens et la confusion des familles, ils en ont fait un thème de prédication officielle; ils ont installé symboliquement sur des chaises curules les artisans, les maçons, leur enseignant, *ex cathedrâ*, que la société, telle qu'elle

» vivement excités, et, pour cela, il faut onfier toutes les fonctions
» politiques à des hommes sûrs et sympathiques.
» .... Sachez bien que, pour briguer
» l'honneur de siéger à l'Assemblée nationale, il faut être pur des
» traditions du passé.
» Que votre mot d'ordre soit partout: des hommes nouveaux et
» autant que possible sortant du peuple. »

a existé, de tout temps, n'est qu'un monstre d'iniquité, et que leur tour est enfin venu; leur promettant, au nom de l'État, d'abord du travail en quantité toujours égale, puis de forts salaires pour peu de travail, puis les profits des capitalistes; proclamant qu'en fait de gouvernement, l'éducation est du superflu, que tout homme est bon pour toute chose, et prêtant ainsi foi et hommage à la force brute, à la toute-puissance du nombre et des poings.

Imbus des détestables doctrines que propage, depuis nombre d'années, cette branche de notre moderne littérature qu'on pourrait nommer l'Apologétique du régime révolutionnaire, ils ont caressé, accueilli, adopté même les chefs des sociétés autrefois secrètes, cyniques héritiers de Marat, farouches héritiers de Babeuf; et, non contents de leur livrer la presse et la rue, ils leur ont ouvert l'accès des emplois; ils leur ont permis de puiser, à pleines mains, dans le Trésor public et dans les arsenaux de l'État; ils leur ont constitué et organisé, dans les prétendus ateliers nationaux, une armée qui s'est trouvée prête au combat, à jour fixe et à point nommé.

C'est au sein d'un pareil désordre, c'est sous le coup de

ces antécédents formidables que l'Assemblée nationale s'est trouvée appelée à triompher d'un problème qui s'est joué jusqu'ici de la sagesse des sages, dont les théoriciens eux-mêmes n'ont encore pu venir à bout, par hypothèse et sur le papier qui se prête à tout.

Sa tâche, il faut le dire, était tout autre que n'était la tâche de la Convention nationale, en 1792, et, sinon plus effrayante, du moins plus ardue, plus épineuse, plus semée d'écueils, plus hérissée d'embarras et de complications de tout genre.

La Convention nationale avait pour mission de constituer en république une nation passionnée alors pour cette forme de gouvernement, résolue à tout sacrifier pour l'obtenir et la conserver, prête à mourir pour la défendre; l'Assemblée nationale avait pour mission de constituer en république une nation qui n'y pensait guère, six mois auparavant, qui n'acceptait cette forme de gouvernement qu'avec effroi et répugnance, qui tremblait à l'idée d'avoir à lui faire le moindre sacrifice. Obligée de compter avec les préjugés, bien ou mal fondés, de ménager les imaginations craintives, de dissoudre, à petit bruit, des résistances sourdes, mais universelles; obligée, tranchons le

mot, de conserver le plus possible du régime antérieur afin de donner aux institutions républicaines un aspect un peu rassurant, il lui fallait, en même temps, faire honneur, tant bien que mal, aux engagements insensés pris, au nom de l'État, par le gouvernement provisoire; se prêter, plus ou moins, aux vieilles sottises que la résurrection des clubs, et le dévergondage de la presse avaient remises en crédit; il lui fallait surtout mener à bonne fin la guerre sociale dont elle avait reçu le triste héritage, et, pour cela, faire appel au bon sens et au patriotisme des vaincus de février contre les passions furieuses que les vainqueurs avaient déchaînées.

Si donc la Convention nationale dont la position était simple, dont le terrain était libre, qui ne relevait que d'elle-même, qui combattait ses propres ennemis, l'étranger, l'émigration, la Vendée avec ses propres soldats, n'a pu réussir qu'au bout de trois ans, après des efforts inouïs, à travers d'épouvantables convulsions à donner au pays une constitution telle quelle, si même elle a été forcée de s'y reprendre à deux fois, et d'enterrer, de ses propres mains, son premier-né, avant d'en venir au second, faut-il s'étonner si l'Assemblée nationale de 1848, dans la posi-

tion que nous venons de décrire n'a pu donner, en trois mois, à la France, une constitution viable ?

Elle trouvait le suffrage universel, l'élection par département et le scrutin de liste décrétés et en pleine vigueur ; elle en était elle-même le premier produit. Il n'était ni dans sa volonté, ni dans son pouvoir de renoncer à ces conquêtes révolutionnaires.

Elle trouvait l'idée d'une Assemblée unique et souveraine accréditée dans la plupart des esprits, chez les uns par principe et en théorie, chez les autres par nécessité. La noblesse était abolie, l'illustration suspecte, la richesse dénoncée, la propriété en question.

Où chercher les éléments d'une Chambre des pairs, d'un Sénat, d'un corps essentiellement conservateur?

Elle trouvait la division du pouvoir exécutif justement décriée par les souvenirs du Directoire, plus justement encore par les folies et les sottises du gouvernement provisoire; de toutes parts on réclamait un président, à l'instar du président des États-Unis; on sentait bien que, si ce président était élu par l'Assemblée elle-même, et révocable à sa volonté, il ne serait autre chose que le chef passager des majorités mobiles et successives; que l'ombre même

d'un partage quelconque entre les pouvoirs publics disparaissant, toute garantie, toute protection contre le despotisme de la majorité du jour et de l'heure s'évanouirait en droit et en fait.

L'Assemblée de 1848, l'assemblée dite Constituante a donné pour constitution à la France :

1° Une Assemblée unique formée au suffrage universel, investie de la plénitude du pouvoir législatif, c'est-à-dire toute-puissante en droit ;

2° Un président, investi de la plénitude du pouvoir exécutif, c'est-à-dire tout-puissant en fait.

On raconte qu'en terminant ce beau chef-d'œuvre, l'un de ses auteurs dit tout bas à son voisin : « Avant un an, ou l'Assemblée législative enverra le président à Vincennes, ou le président chassera l'Assemblée législative à coups de baïonnettes. »

Il ne fallait pas être grand sorcier pour le deviner.

Il ne fallait pas non plus être grand sorcier pour deviner que le sentiment monarchique étant, en France, universel, ou, du moins, prédominant, sous cette distinction que les classes supérieures étaient, en général, dévouées à la branche aînée de la maison de Bourbon, les classes

moyennes à la branche cadette, et les classes inférieures à la mémoire de l'empereur Napoléon, ce serait un Bonaparte que le suffrage universel porterait à la présidence, et que la présidence deviendrait, pour lui, le marchepied du trône impérial.

Il ne fallait pas enfin être grand sorcier pour deviner qu'il en serait de cette restauration comme de toute autre; qu'en relevant le trône impérial, on remettrait sur pied l'ancien régime impérial, que nous reverrions la souveraineté mise aux voix par oui ou par non — un empereur représentant du peuple — un sénat, *instrumentum regni* — un Corps législatif, au petit pied — un conseil d'État, serviteur pour tout faire — des ministres en nom et point de ministère — bref, pour tout gouvernement, des commis — pour tout ressort, pour tout principe d'action, l'empressement à servir — pour condition *sine quâ non*, le silence et la soumission.

« J'ai cherché (ce sont les propres paroles du restaurateur de ce nouvel ancien régime) j'ai cherché quels étaient, dans le passé, les exemples les meilleurs à suivre [1].

[1] Proclamations des 14-22 janvier 1852.

» J'ai pris pour modèles les institutions politiques qui déjà, au commencement de ce siècle, dans des circonstances analogues, ont raffermi la société ébranlée, et élevé la France à un haut degré de prospérité et de grandeur.

» J'ai pris comme modèle les institutions qui, au lieu de disparaître au premier souffle des agitations populaires, n'ont été renversées que par l'Europe entière coalisée contre nous. »

Il est certain que ces institutions n'ont succombé qu'en présence et sous le coup d'une coalition européenne, mais il n'est pas moins certain, en revanche, que cette coalition était leur ouvrage ; qu'en déchaînant sur l'Europe l'ambition effrénée des conquêtes, en faisant des hasards de la guerre l'unique préoccupation des esprits, et de la dépouille des vaincus le pain quotidien des vainqueurs, en tenant incessamment à tous les princes, à tous les peuples le pied sur la gorge, le régime impérial a, par deux fois, livré la France aux représailles de l'invasion étrangère. C'est à ce prix qu'il a donné, pour un temps, le change aux agitations populaires. Son auteur le savait de reste, lui qui se plaisait tant à dire et redire :

« J'ai mis le signet à la Révolution, voilà tout. Après moi, la République ou les Cosaques. »

Il est de mode aujourd'hui de s'en prendre à lui plutôt qu'à son œuvre, à ce qu'il était plutôt qu'à ce qu'il a fait; mais son œuvre et lui-même, ce qu'il a fait et ce qu'il était, ç'a été tout un. Le héros a fait le despote, le despote le despotisme, le despotisme Moscou, Leipsick, Sainte-Hélène. Au lieu et place de l'homme de génie, supposez un homme ordinaire, au lieu et place de l'homme de guerre, un homme de loisir et de plaisirs, rien de pareil ne serait arrivé sans doute, mais rien, non plus, de pareil au régime impérial n'eût été imposé à la France.

Nous sommes en droit de l'affirmer puisque, même au lendemain de 1852, même au plus fort de la réaction anti-socialiste, même au plus vif d'une popularité dont la gloire après tout fatale du premier empereur faisait tous les frais, il n'a pas paru possible d'exhumer l'ancien Empire, tel quel; puisqu'il a paru nécessaire de l'affubler, vaille que vaille, d'un faux semblant de libéralisme.

Entre l'ancien Empire, en effet, et le nouveau, telle est, au vrai, la différence.

Le premier marchait droit au but, nommait les choses par leur nom, coupait court aux difficultés, en désarmant d'avance toute opposition, en supprimant toute résistance. L'autre procède à mots couverts; s'épuise en détours; donne et retient en même temps; admet, en principe, ce qu'il s'efforce d'écarter en réalité; promet, dans l'avenir, la liberté pour couronne à la servitude; exploite, en attendant, les faiblesses du moment présent, la peur, le découragement, l'imprévoyance, et fonde ainsi, chose étrange en vérité, le pouvoir absolu sur un sable mouvant[1].

Combien peut durer cet établissement, ou plutôt cet échafaudage incohérent, bizarre, et précaire, de l'aveu même de son auteur[2]?

Il serait téméraire assurément de répondre à cette question par des chiffres; il ne l'est pas de présumer qu'un tel état de choses ne saurait guère durer plus longtemps que l'état des esprits qui l'a rendu possible. La popularité d'un nom n'a qu'un temps; on se fait à la peur; les Napolitains,

[1] Discours à l'ouverture de la session de 1852 (*Ann. doct. hist.*, p. 108).

[2] Proclamation des 14-22 janvier 1852.

au pied du Vésuve, réparent leurs habitations avec les laves de la dernière éruption. On peut bien, dans un accès de dépit ou de dégoût, renoncer à la politique, se réfugier, de guerre lasse, dans la vie privée, imiter ces grands seigneurs de l'ancien régime qui délivraient un blanc-seing à leur intendant. Mais tout passe; si parfois l'agitation fatigue, l'inaction ennuie, à la longue; on rougit de se laisser nourrir au biberon comme les enfants, et fouetter comme les écoliers.

Au demeurant, et quoi qu'il en arrive, ce qu'on peut affirmer, sans craindre d'être démenti par l'expérience, c'est que la constitution nouvelle, bien différente en cela *des constitutions de l'Empire*, ne saurait subsister qu'à la condition de rester lettre morte, et de ne pas être mise à l'épreuve; car, pour peu que la servilité volontaire lui fasse défaut, pour peu que les institutions qu'elle crée entrent en jeu sérieusement, pour peu que les corps qu'elle met en présence exercent réciproquement et pour tout de bon, les droits qu'elle leur confère, la machine s'arrêtera court. C'est un chariot qui ne peut rouler que sur une pelouse bien unie; c'est un navire qui ne peut voguer qu'au fil de l'eau et le vent en poupe.

Ainsi, l'ancien Empire se réclamait, comme le nouveau, du suffrage universel; mais, plus avisé, il entendait s'en porter le fils unique, et l'héritier définitif. Le premier vote obtenu, ou plutôt enlevé, au bon moment, plus de registres ouverts dans les mairies, plus de boîte au scrutin, plus d'élections de bas en haut. — Le nouvel Empire, au contraire, garde sur pied la landwehr électorale, la passe en revue, la tient en réserve et lui livre, en coupe réglée, les élections générales et locales. Fort bien — fort bien, s'entend, sous toutes réserves — mais gare le premier souffle *des agitations populaires!* gare le premier levain de mécontentement qui fermentera dans les masses, qui gagnera des ateliers dans les boutiques et des villes dans les villages. Quand le suffrage universel cessera de prendre aveuglément le mot d'ordre à la sous-préfecture, où le prendra-t-il? Ce ne sera point auprès des gens sensés, des hommes éclairés; noyés partout dans la cohue, partout objet d'envie et de méfiance, ces gens-là n'auront, nulle part, voix au chapitre. Quand le suffrage universel déserte le drapeau de l'autorité, il déserte à l'ennemi.

Ainsi, l'ancien Corps législatif, était muet — officiellement muet. On plaidait devant lui et il opinait du bonnet.

C'était un lit de justice, en permanence, où les édits s'enregistraient sans mot dire. — Le nouveau Corps législatif, au contraire, a la parole, il délibère, et même en public; sauf, toutefois, à ne pas élever la voix plus haut que ne le comporte une sourdine qui l'éteint, au dedans, et l'intercepte, au dehors. Fort bien encore; mais gare le jour où il prendra fantaisie à ce Corps législatif, issu du suffrage universel, de parler pour être entendu, de s'adresser librement à ses commettants, d'éveiller les intérêts, d'échauffer les passions! qui l'en empêchera? son règlement! un règlement n'est qu'un chiffon; la Chambre des communes est censée délibérer à huis clos. Qui fera tête à l'opposition, qui conduira, ralliera la majorité? Ce ne seront point les ministres, les hommes d'État, les personnages politiques. La Constitution les exclut, en propres termes, du lieu où se font les lois et se votent les impôts.

Il était écrit sur le mur, en grosses lettres, dans le grand Conseil d'une petite république :

Exeant sapientes quia deliberandum.

Ainsi de tout le reste.

L'ancien Conseil d'État, c'était l'empereur lui-même;

c'était son œil et son bras; c'était son cheval de bataille à l'intérieur; il le montait et le maniait; il lui faisait sentir, tour à tour, le frein et le fouet; point de résistance possible; l'empereur écoutait, sans prendre les voix. — Le nouveau Conseil d'État, au contraire, est l'*alter ego*, plutôt que l'instrument du maître; en l'absence de ce qui n'existe plus, Dieu merci, en l'absence d'une tête et d'une verge de fer, en l'absence de l'homme qui *savait tout — voulait tout — pouvait tout* [1], le nouveau Conseil d'État ne relève guère que de lui-même; exerçant, de plein droit, comme l'ancien, l'initiative, en toutes choses, cour d'appel où ressortit l'administration tout entière, supérieur aux ministres, supérieur au Corps législatif — *premier rouage de notre organisation nouvelle* [2]; s'il lui convient, son concours étant indispensable, de le prêter ou de le refuser, à volonté, d'affecter les allures d'une assemblée délibérante, qu'arrivera-t-il, et qu'en fera-t-on?

Il a déjà fallu l'épurer, faudra-t-il le dissoudre?

L'ancien Sénat, c'était la Constitution vivante; il avait le *veto* sur les lois; le *veto* sur les actes du pouvoir exé-

[1] Sieyès.
[2] Proclamation des 14-22 janvier 1862.

cutif; gardien du pacte social, à ce nom, tout, en apparence, fléchissait devant lui; il pouvait l'interpréter, le suppléer, le réformer, au besoin; il en pouvait étendre ou restreindre l'empire; mais, d'une part, son *veto* n'était que suspensif, et, de l'autre, il n'entrait en action que sur l'appel, et sous le bon plaisir de l'empereur; — le *veto* du nouveau Sénat, au contraire, est péremptoire; il peut agir *proprio motu*, sous la sanction, après coup, du suffrage universel. Que lui manque-t-il pour devenir, dans l'occasion, le grand justicier d'Aragon?

Point de ministère, point de ministres.

De simples agents d'exécution qui ne sont responsables qu'envers celui qui les emploie, qui ne sont l'*expression d'aucune politique*, qui font leur métier, chacun pour son compte, *sans se concerter*, *ni s'entendre* [1]; ce sont des chefs de bureau et rien de plus; telle était, sans doute, la condition des ministres sous l'ancien Empire; mais, en découvrant par là, pleinement, et de tous points, le chef de l'État, en laissant remonter jusqu'à lui et peser sur sa tête les actes de ses agents, la Constitution de l'an VIII n'avait garde d'ériger le fait en principe, et d'en

[1] Proclamations des 14-22 janv. 1852.

glorifier la conséquence. Il était réservé à la Constitution actuelle de proclamer, en tout autant de termes, le chef de l'État responsable — responsable de tout — responsable envers tous, et de conférer, tant aux autorités constituées qu'aux simples citoyens, le droit de le prendre directement, personnellement à partie, de le placer sur la sellette, de faire, en un mot, de l'*appel au peuple*, une institution régulière et permanente [1].

Enfin, pour couronner l'édifice, et achever le parallèle, en fait de publicité, l'ancien Empire était sans quartier; il faisait main basse sur tout ; journaux, pamphlets, feuilles volantes, livres de toute origine, de toute nature, de toute dimension, depuis les in-folio en langues orientales, jusqu'aux cartes de restaurateur étaient inexorablement soumis à la censure. — Le nouvel Empire, au contraire, maintient la liberté de la presse ; il la maintient, en principe, sauf à la charger d'entraves ; à la livrer, pieds et poings liés, à la police ; à l'encombrer de formalités menaçantes, qui lui feraient, quant à présent, bénir la censure ; quant à présent, mais patience : que le vent de la réaction s'élève, et, tôt ou tard, il s'élèvera, et plus il

[1] Proclamations des 14-22 janvier 1852.

aura tardé, plus il sera vif; qu'il souffle à travers ces toiles d'araignée; que la presse retrouve appui dans l'opinion, qu'il lui rentre au cœur un peu d'ardeur, un peu d'entrain, un peu d'espoir, et l'on verra beau jeu; que les cheveux repoussent à Samson, il brisera *les cordes neuves des Philistins*, décrochera les portes de Gaza, et les chargera sur ses épaules.

Encore un coup, plus on réfléchit sur la nature et les conditions de cet établissement, soi-disant monarchique, soi-disant constitutionnel, soi-disant conservateur que le cours des choses, plus peut-être que la volonté de l'homme, nous impose aujourd'hui, plus on demeure convaincu qu'il ne tient à rien et n'a point d'avenir; qu'uniquement fondé sur l'utopie d'une paix perpétuelle à l'intérieur, sur l'abnégation universelle et indéfinie, sur l'accord parfait et permanent entre les pouvoirs publics — entre le pouvoir et le public, la moindre pierre d'achoppement lui sera fatale; qu'aux approches du premier orage, des premiers embarras sérieux, du premier revers de fortune, si le chef de l'État n'a pas la sagesse de faire, de bonne heure et par prévoyance, ce que l'empereur, premier en date, n'a fait qu'au dernier moment et par

nécessité, s'il ne relègue pas la nouvelle *Constitution de l'Empire* dans l'ossuaire où gisent les autres, s'il ne se hâte pas de la remplacer par un *acte additionnel*, conçu dans des principes et sur un plan tout différent, pour ne pas dire tout opposé, nous rentrerons, à pleines voiles, en révolution; nous verrons cette Babel crouler, à son tour, par la confusion des langues, par la discorde et la dispersion des ouvriers qui l'ont élevée.

Quand nous en serons là; et nous, bien entendu, c'est la France, c'est le pays, au nom duquel agiront, ou seront, du moins, censés agir ceux qui disposeront de nos destinées — il n'est ici question ni de tel ou tel parti politique, ni de telle famille royale — quand nous en serons là, si les hommes sensés, si les bons citoyens, si les vrais amis du pays peuvent quelque chose, que ferons-nous?

Essayerons-nous de fonder ce qu'on nommait, en 1848, la république honnête et modérée? Essayerons-nous, comme en 1796, de constituer, en France, un gouvernement républicain raisonnable, sensé, conforme aux principes du droit public, aux leçons de l'expérience, aux maximes des sages du nouveau monde?

Nous faudra-t-il, encore une fois, en passer par la dic-

tature militaire, déguisée sous un nom quelconque, tempérée par quelques institutions bâtardes, où les conditions essentielles de la liberté politique, maintenues, par pudeur, et en apparence, seront, en réalité, énervées, éludées, sacrifiées à l'intérêt suprême de l'ordre?

En reviendrons-nous à la monarchie constitutionnelle, ébauchée en 1814, achevée en 1830?

L'esprit de parti peut trancher, dès à présent, ces questions. L'esprit de parti est aveugle, impatient, téméraire; il va droit devant lui, et ne voit que ce qu'il veut voir. Le bon sens est plus réservé, il fait la part des circonstances, et large il la fait dans un temps tel que celui-ci, dans un pays tel que le nôtre. Les circonstances en décideront. Si l'on eût dit au roi Louis-Philippe, en 1847, au sortir des dernières élections, qu'en moins de dix-huit mois, son trône serait renversé, il ne l'aurait pas cru, et tout le monde eût été de son avis. Si l'on eût dit aux vainqueurs de février, le 23 au matin, que, le 24, la France serait république, ils ne l'auraient pas cru, et tout le monde eût été de leur avis. Si on leur eût dit, le 25, qu'au bout de quatre mois, une moitié d'entre eux serait à Vincennes, et que l'autre moitié écraserait Paris

sous les obus et la mitraille, établirait l'état de siége et suspendrait la liberté de la presse, à coup sûr, ils ne l'auraient pas cru.

Qui peut prévoir, qui peut prédire l'état des esprits, en France, à l'issue de la lutte dans laquelle nous sommes engagés?

Des trois hypothèses qui viennent d'être indiquées, néanmoins, et qui semblent épuiser notre avenir, si nous avons un avenir, il en est une, la seconde, qu'on doit, ce semble, écarter, de prime abord; non qu'elle soit impossible ou chimérique; elle n'est, hélas! que trop possible, que trop vraisemblable; mais par respect pour soi-même et pour son pays. On peut subir le despotisme; il ne faut ni le prévoir ni s'y résigner. Quant aux deux autres, voici ce qu'on en peut dire :

Si nous entendons fonder, en France, un gouvernement républicain, pour que ce gouvernement soit, d'une part, libre et régulier, pour qu'il soit, d'une autre part, réel, durable, définitif, il faut qu'il se soumette aux conditions suivantes :

1° Division du pouvoir délibérant en deux corps, dont l'un représente l'ascendant des idées et des intérêts en

progrès, l'autre la stabilité des intérêts conservateurs.

2° Unité du pouvoir exécutif.

3° Participation du pouvoir exécutif à la législation par l'initiative et le véto, soit absolu, soit, tout au moins, suspensif.

4° Responsabilité du pouvoir exécutit — responsabilité matérielle et morale — responsabilité effective et continue.

5° Respect à la propriété, dans son principe et dans toutes ses conséquences ; trêve à toute tentative d'en arrêter le développement, de rançonner les riches, de les désigner à l'animadversion publique.

6° Respect à la famille, dans son principe et dans toutes ses conséquences, à la notabilité, à l'illustration, à la perpétuité des distinctions purement morales.

7° L'administration aux honnêtes gens. Point de patriotisme qui tienne lieu de probité et de lumières, d'indépendance et d'expérience.

Il faut, en un mot, que le gouvernement républicain, pour s'établir solidement dans un grand pays, abdique ses tendances antisociales, les sentiments étroits, envieux, haineux envers toute supériorité quelconque, qui lui sont

naturels ; il faut qu'il se rapproche, autant que sa nature le comporte, de la monarchie constitutionnelle.

Cela se peut-il ? qu'on l'essaye.

Si cela ne se peut, qu'on ne l'essaye point. Ce serait folie et ruine.

Dans le cas, au contraire, où nous reviendrions à la monarchie constitutionnelle elle-même, il faut que la famille appelée à régner sur nous, quelle qu'elle soit, abdique, s'il y a lieu, en reprenant le pouvoir suprême, toute pensée de restauration ; qu'elle en écarte jusqu'à l'apparence, jusqu'à l'ombre la plus fugitive.

La pire des révolutions, a dit M. Fox, c'est une restauration.

L'entreprise de rétablir, au bout d'un certain laps de temps, dans un pays ravagé par les commotions politiques, les personnes et les choses telles qu'elles étaient à une autre époque, de les rétablir uniquement parce qu'elles étaient ainsi ; de prendre sa revanche, de demander compte du passé, de rétrograder d'un seul jour ; cette entreprise, pour qui la tente, est un arrêt de mort.

Une monarchie nouvelle, sinon quant à la famille ré-

gnante, du moins quant au caractère général du gouverment; nouvelle, quant au nom et à la formation des corps constitués; nouvelle, quant à l'extension et à la limite des droits politiques; nouvelle, enfin, quant aux institutions locales que l'état actuel de la société réclame; c'est là désormais la seule monarchie qui puisse convenir à la France.

Disons tout, tranchons le mot; allons jusqu'au bout de la pensée: il n'y a pas, quant au fond même, et à la vérité des choses, deux gouvernements possibles, dans le même temps et dans le même pays. Une république qui touche à la monarchie constitutionnelle, une monarchie constitutionnelle qui touche à la république et qui n'en diffère que par la constitution et la permanence du pouvoir exécutif, c'est la seule alternative qui reste aux amis de la liberté.

Toute autre république, c'est la Convention, toute autre monarchie c'est l'Empire; la Convention sans entraînement, sans enthousiasme, sans l'excuse admissible, ou non, de la nécessité; l'Empire sans le Code civil, sans le Concordat, sans Austerlitz.

Chercher, en supposant terminée la crise actuelle, les esprits apaisés ou détrompés, et la société rentrée dans

ses voies, quelle organisation politique pourrait désormais convenir à la France, sous la double condition de lui conserver tous les biens qu'elle a si chèrement payés depuis soixante ans, et d'en confier la garde à des institutions solides, durables, plus solides, du moins, plus durables que celles qui ne nous ont point suffi jusqu'ici, tel est le but de cet écrit. Il est conçu dans une intention sincère, non sans regrets peut-être, mais certainement sans arrière-pensée, dans l'intention d'offrir au gouvernement républicain, s'il survit aux orages que son apparition soulève, toutes les chances raisonnables de s'établir, et à la monarchie, si la monarchie se relève de sa chute, tous les moyens d'échapper au plus dangereux des écueils.

Républicains ou royalistes, étudions le passé; il a des leçons pour tout le monde. Laissons là tout ce qui passe, les préjugés, les idées exagérées, les dogmes arbitraires, les distinctions puériles, les costumes, les dénominations fantasques; empruntons-lui tout ce qui ne peut passer, tout ce qui est immuable comme la raison, éternel comme la vérité. N'oublions pas, en même temps, que tout établissement politique a son côté faible; que toute constitution présuppose, dans l'exercice des droits qu'elle con-

fère, un certain degré de discernement, de modération, de discrétion. N'aspirons pas à l'impossible. On peut, on doit pouvoir abuser de tout. Des droits dont on ne pourrait pas abuser ne seraient pas sérieux. Toutefois, si les peuples ou les pouvoirs, si les gouvernants ou les gouvernés entendent pousser, en toute occasion, jusqu'à l'extrême, l'abus de leurs droits, on marche nécessairement, quelle que soit la forme de gouvernement, à des catastrophes, ou plutôt, ce qui est pis encore, on tombe successivement de catastrophe en catastrophe, sans jamais se relever. L'empire romain passant de main en main, aux acclamations tantôt d'une soldatesque effrontée, tantôt d'une populace hébétée, et venant aboutir à l'invasion des barbares, et au partage ; de nos jours, le Mexique passant de l'état de vice-royauté à l'état d'empire, puis de l'empire à la république, puis alternant entre la république fédérative et la république unitaire, puis enfin devenant la proie d'une poignée d'aventuriers bien disciplinés et bien commandés, voilà le sort des nations qui ne savent ni se gouverner elles-mêmes, ni se résigner à être gouvernées ; voilà l'avenir des nations qui se livrent, sans cause légitime, par fantaisie, par laisser aller, faute d'énergie et de

temps d'arrêt, au jeu terrible des révolutions. Sur cette pente fatale, tout devient pierre d'achoppement; chaque pas est une chute; à chaque chute, le corps tombé rebondit moins haut ; son élasticité diminue jusqu'au point où. l'inertie l'envahissant tout à fait, il roule au fond de l'abîme.

Facilis descensus Averni;
Noctes atque dies patet atri janua Ditis;
Sed revocare gradum superasque evadere ad auras
Hoc opus, hic labor est. . . . .



VUES

SUR LE GOUVERNEMENT

DE LA FRANCE

CHAPITRE PREMIER

DES COMMUNES

La France est divisée en départements ; les départements en arrondissements ; les arrondissements en cantons ; les cantons en communes.

Isolés ou groupés à titres distincts, les départements forment des diocèses, des ressorts de justice, des académies, des divisions militaires, des préfectures maritimes.

Dans chaque branche d'administration, le service d'inspection découpe, à son tour, notre territoire en compartiments qui se croisent.

De ces diverses circonscriptions, la première, en ordre de date, la première également en ordre logique, si l'on prend pour point de départ, non l'État; mais l'individu, c'est la commune. C'est, en même temps, la moins artificielle, la moins arbitraire. En général, les communes se forment d'elles-mêmes, peu à peu, par voie d'agrégation naturelle. Leur origine remonte souvent à des temps très-reculés ; leur existence a devancé toute intervention de l'autorité ; en les constituant, on s'est borné à les reconnaître.

Il n'en est pas ainsi des autres circonscriptions. Disposées sur un plan symétrique, elles sont, pour ainsi parler, faites à la main ; œuvres de l'État, elles n'existent guère que dans leurs rapports avec lui.

Si, ce qu'à Dieu ne plaise, l'Etat, en France, venait à périr, toutes les grandes et moyennes circonscriptions disparaîtraient du même coup. Il resterait des villes, des bourgs, des villages, des hameaux ; les habitations rurales persisteraient à se rattacher aux populations agglomérées les plus voisines, tout au moins, par un lien moral, et par un échange continuel de bons offices. Pratiquement et en fait, les communes survivraient. Ce sont des êtres réels.

Il existait, autrefois, sur notre territoire, deux sortes de communes ; les unes avaient obtenu, à dater du XIe

siècle, des chartes d'affranchissement [1] ; les autres avaient été successivement établies par lettres patentes enregistrées au Parlement. Leur constitution était très-variable. Le décret du 14-18 décembre 1789, confirmé, en ce point, par la loi du 28 pluviôse an VIII [2], les a remodelées sur un plan nouveau, et soumises à un régime uniforme. Avant comme après cet événement, l'histoire des communes, en France, atteste, d'époque en époque, une lutte constante entre les tendances du gouvernement central et l'instinct des communes elles-mêmes. Le gouvernement central s'est toujours appliqué à effacer toute distinction entre la circonscription communale, et les circonscriptions purement administratives ; à transformer les magistrats communaux en simples délégués de l'autorité supérieure. Les communes se sont toujours efforcées de conserver, autant que possible, leur individualité propre, native, et la part d'indépendance qu'elle comporte.

Cette lutte a eu ses vicissitudes.

Sous le régime impérial [3], le principe d'assimilation avait à peu près gagné son procès. Sous la Restauration, le principe contraire s'est un peu relevé. Sous le dernier

[1] Leber, *Histoire critique du pouvoir municipal, de la condition des cités, des villes et des bourgs depuis l'origine de la monarchie jusqu'à nos jours.* — Paris, 1828, p. 163.

[2] Leber, p. 461.

[3] De 1804 à 1814.

gouvernement, il a fait des progrès notables, néanmoins, la lutte subsiste. Qui n'a pas ouï parler, depuis trente ans, des résistances opposées par les conseils municipaux à l'action de l'administration ? Quel conseil général n'a pas été le théâtre de combats désespérés rendus, d'année en année, par les communes, contre la prétention d'opérer, sur elles, comme sur une matière brute, de briser leur existence, de les fondre l'une dans l'autre, ou de remanier leur topographie, à dire d'experts et pour le plus grand bien du service ?

Puisque nous entendons fonder un gouvernement, sinon républicain, du moins très-libéral, il ne saurait être question de rien retrancher à l'indépendance relative que les communes ont recouvrée. Mais cette part d'indépendance leur suffit-elle désormais ? Doit-on laisser subsister l'antagonisme entre les tendances naturelles du gouvernement central, et les résistances instinctives des communes ? Doit-on maintenir les communes, petites ou grandes, dans un état de minorité perpétuelle ? Demeureront-elles soumises, non-seulement à la surveillance, mais à la direction habituelle, et à l'approbation préalable de l'autorité supérieure, dans la gestion de leurs moindres intérêts ? C'est une question assez délicate.

D'une part, il ne faut pas se dissimuler que cette persévérance de l'État à supprimer, dans son sein, toutes les

existences individuelles, toutes les indépendances, voire même toutes les distinctions locales, que ce travail d'absorption et d'assimilation, c'est , au fond, l'histoire même de la France. Réduire à l'unité tous les éléments dont s'est formée successivement la monarchie française, en faire bon gré mal gré les parties aliquotes d'un même tout, ou, si l'on veut, les articulations d'un même animal, ç'a été, depuis six siècles, l'œuvre, patente ou cachée, de nos rois d'abord, puis de nos assemblées délibérantes. Sans entrer sur ce point dans de grands détails, il suffit de rappeler ici que la transformation des provinces en départements, et l'introduction d'un régime communal uniforme ont marché précisément du même pied en 1789; l'administration n'ayant fait, depuis lors, que poursuivre, à petit bruit et dans ses dernières ramifications, une entreprise presque achevée, à cette époque, avec fracas et sur une vaste échelle; prétendre désormais, par une opération inverse, constituer nos communes en petites républiques *sui juris* et ne relevant que d'elles-mêmes dans la sphère de leurs intérêts locaux, ce sera, si on le tente, aller contre un courant d'autant plus rapide qu'il vient de plus loin et tombe de plus haut.

Il ne faut pas se dissimuler non plus que, dans ses attaques dirigées contre le maintien de certaines communes et dans ses efforts pour conserver, sur toutes, une tutelle

sévère, l'administration obéit à de très-bons motifs et se fonde sur d'excellentes raisons.

Il est très-vrai qu'un très-grand nombre de communes rurales échappent par l'exiguïté de leurs proportions, par la rareté de leur population, par l'ignorance de leurs habitants, à toutes les conditions d'un gouvernement municipal tant soit peu raisonnable ; que leur existence à titre d'êtres distincts, individuels, met à leur charge des édifices qu'elles sont hors d'état d'entretenir convenablement, des établissements qu'elles sont hors d'état de bien gérer, et qu'en travaillant à réunir deux ou plusieurs petites communes en une seule, l'administration supérieure agit réellement dans leur intérêt.

Il est très-vrai que là même où la formation d'un bon conseil municipal n'est pas impossible, les querelles de carrefour et de coin de rue, beaucoup plus âpres que les querelles de nation à nation, les jalousies, les inimitiés, les animosités, beaucoup plus intraitables entre voisins qu'entre gens qui ne se connaissent que de nom et qui ne logent pas porte à porte ; les brigues, les cabales, plus actives et plus multipliées sur un petit que sur un grand théâtre, permettent rarement aux noms les plus recommandables de sortir de l'urne électorale.

Il est enfin très-vrai qu'en supposant un gouvernement municipal à peu près bon, à peu près satisfaisant,

s'il est affranchi de la tutelle de l'administration supérieure, s'il n'est pas surveillé d'en haut, étroitement, continuellement, il ne le sera point du tout et courra risque de se corrompre. Point de surveillance réelle, en effet, de la part des administrés ; point d'opinion vraiment publique dans les localités restreintes ; point de public en état d'exercer un contrôle éclairé impartial ; il n'y a guère, à ce niveau, que des personnalités en jeu, du babil et des commérages.

Mais, d'un autre côté, maintenir, dans notre nouvelle organisation politique, toutes les communes de France sous un régime exclusivement paternel, c'est donc à dire qu'on entendrait ne relâcher en rien, ni nulle part, les liens de la centralisation ; car où le pourrait-on faire plus facilement et avec moins de danger ? On continuerait de faire peser sur le nouveau chef du pouvoir exécutif, quel qu'il fût, la responsabilité de toutes les décisions, de tous les actes, de toutes les transactions qui se consomment sur tous les points de notre territoire, rien ne s'y pouvant dire ou faire sans son ordre, ou sans sa permission ! on le laisserait exposé à toutes les exigences qu'un pareil état de choses comporte, et, par suite, en butte à tous les mécontentements, à toutes les criailleries que ces exigences enfantent.

N'étant ni Louis XIV ni Napoléon, n'étant plus même

ni Louis XVIII ni Louis Philippe, il lui faudrait dire encore et toujours, encore et partout : « L'État, c'est moi. »

Cela se peut-il ?

Aux États-Unis, le président est entièrement étranger à l'administration intérieure de la Virginie ou du Massachussets, et n'en répond à aucun degré. C'est le gouverneur de chaque petite république qui est responsable. Le gouverneur, à son tour, est entièrement étranger à l'adminisration intérieure de chaque ville, de chaque bourg, de chaque township, et n'en répond à aucun degré ; ce sont les magistrats locaux qui sont responsables. Et le chef du pouvoir exécutif en France continuerait d'administrer lui-même, directement, par des agents qu'il couvre de sa garantie, les trente-sept mille communes dont la France se compose, et à répondre personnellement des méfaits de chaque maire, de chaque garde champêtre.

S'il est roi, que ses ministres puisent dans des institutions vigoureuses l'énergie qui leur est nécessaire pour suffire à cette tâche, à la bonne heure. L'inviolabilité royale couvre, alors, le pouvoir suprême, et le pouvoir ministériel se trouve de force à lutter, quelque temps, contre les orages. Mais, s'il n'est pas roi, ou, si l'étant, ses ministres ne sont plus armés de toutes pièces, à titre d'héritiers du régime impérial, il faut s'attendre à voir le pouvoir suprême, pris à partie d'instant en instant, tré-

bucher, à chaque pas, ou bien il faut s'arranger pour que toute responsabilité ne soit qu'un mensonge et n'existe que de nom.

En politique, comme en mécanique, quand on affaiblit le support, on doit alléger le fardeau, on doit restreindre la sphère d'action quand on réduit la puissance.

D'autres considérations encore viennent à l'appui de celles-ci.

Cet état de minorité perpétuelle qui s'étend, en France, à toutes les communes, s'étend à *fortiori*, à toutes les autres circonscriptions territoriales. A chaque degré de l'échelle, la gestion, et, par suite, la responsabilité de tous les intérêts sociaux appartient exclusivement aux agents de l'autorité. Les citoyens sont entendus dès qu'ils le demandent, directement ou dans la personne de leurs mandataires; souvent ils sont consultés; quelquefois ils ont l'initiative de certaines propositions, d'autres fois le véto; mais ils sont toujours étrangers à l'action, à la conduite, à la direction principale ou secondaire. Quand les choses tournent mal, ils ont droit de se plaindre, et ne sont jamais tenus, en bonne justice, de s'imputer à eux-mêmes tout ou partie du mauvais succès.

Rien de mieux, dans une monarchie purement administrative, telle que l'avaient conçue M. Turgot et M. Necker durant son premier ministère, telle que l'empereur



Napoléon l'avait, à peu près, réalisée. C'est un état de choses logique, régulier, et, bien qu'un peu timide, un peu routinier, favorable, somme toute, à la protection des intérêts matériels.

Mais vienne la liberté politique se greffer sur un tel état de choses ; que le droit de se plaindre tonne, au lieu de s'exprimer à voix basse ; qu'il s'arme de la presse et monte à la tribune; que les mécontentements, bien ou mal fondés, sérieux ou frivoles, acquièrent le droit de se grouper en partis, de s'enrégimenter en factions; que ce soit là le chemin des honneurs, du pouvoir, de la fortune, qu'arrive-t-il ?

Il arrive ce que nous voyons depuis trente ans.

Une nation dont toute l'activité politique se réduit à fronder, à critiquer, à regarder faire en se croisant les bras, perd promptement tout bon sens, toute retenue, toute justice dans l'appréciation des actes de l'autorité ; rien ne l'avertit de la mesure, de l'exacte proportion des choses ; rien ne lui apprend à distinguer la vérité du mensonge, la réalité de l'exagération ou de l'apparence ; elle s'indigne, sans motif, ou se livre en pure dupe aux promesses les plus folles, aux espérances les plus chimériques ; elle contracte des habitudes intraitables de mobilité et de turbulence. Son gouvernement, quel qu'il soit, s'épuise en vains efforts, pour la satisfaire ou pour l'éclairer.

Les ministres succèdent aux ministres; les révolutions aux révolutions ; le malade se retourne alternativement d'un côté sur l'autre, sans y trouver ce qu'il cherche. A chaque phase nouvelle, on annonce des merveilles; mais ces merveilles, dès qu'on en approche, ce sont des bâtons flottants; en arrivant au pouvoir, les nouveaux venus y rencontrent des difficultés qu'ils ont ignorées ou méconnues, précisément les mêmes difficultés sous le poids desquelles leurs prédécesseurs ont succombé. Ce qu'ont fait leurs prédécesseurs, ils le font à leur tour; et, à leur tour, ils en portent la peine; on les traite d'apostats, de renégats, tandis qu'ils ne sont que des étourdis auxquels les écailles tombent des yeux.

C'est, en très-grande partie, là le secret de nos misères. On ne peut, dans un pays libre, dans un pays divisé en partis, où la presse est sans entraves, où la tribune est toujours ouverte aux attaques dirigées contre le pouvoir, on ne peut assigner à ces attaques certaines limites d'équité et de raison qu'en associant, plus ou moins, les assaillants eux-mêmes aux embarras et à la responsabilité des affaires, en leur faisant comprendre par leur propre expérience, et, s'il le faut, à leurs dépens, que rien ne va tout seul en ce monde, qu'il y a telle chose que des obstacles, telle chose que des passions et des résistances, telle chose que des impossibilités; et, partant, que, dans

l'exercice de l'autorité, il faut faire la part large aux mécomptes, aux méprises, et savoir, le plus souvent, se contenter de l'à peu près.

L'avenir est à ce prix.

Si nous voulons qu'à l'avenir quiconque se mêle de politique, petite ou grande, générale ou locale, s'en mêle à bon escient ; si nous voulons transformer enfin des enfants gâtés, des enfants hargneux et criards en véritables citoyens, en hommes qui sachent, tant soit peu, ces trois choses sans lesquelles on n'est bon à rien ici-bas : — commander, — obéir — et se résigner virilement aux inconvénients du parti qu'on a préféré, il faut, coûte que coûte, initier, à certain degré, les administrés, à la partie active de l'administration, et leur faire échanger le rôle facile et paresseux de purs critiques, tout au moins, contre le rôle un peu plus laborieux, un peu plus chanceux d'amateurs.

Si nous voulons enfin, et c'est peut-être ici la raison qui domine toutes les autres, si nous voulons que la France, sans cesser d'être *une*, c'est-à-dire sans cesser d'être elle-même, s'appartienne cependant à elle-même, qu'elle cesse d'être inféodée à sa capitale, corps et biens, âme et conscience, comme un humble serf, corvéable et taillable, à merci et miséricorde ; si nous voulons que nos cités, que nos campagnes aient leur rôle dans les grands

événements, et leur mot dans les résolutions nationales, qu'il ne suffise plus d'occuper Paris à main armée, ou d'enlever les Tuileries, ou simplement de s'emparer du Télégraphe, rue de Grenelle, pour s'imposer, soi et les siens, à trente-quatre millions d'âmes; si nous voulons, tous tant que nous sommes, être avertis et entendus, lorsqu'il s'agit de transférer, tour à tour, notre allégeance des Bonapartes aux Bourbons et des Bourbons aux Bonapartes, de nous faire passer de la république à l'empire, de l'empire à la monarchie, de la monarchie à la république; si nous voulons rendre un peu de paix à la capitale elle-même, car, il faut bien le savoir, les révolutions ne lui laisseront ni paix ni trêve, tant qu'il suffira de lui mettre le pied sur la gorge pour être maître partout à la fois; si nous voulons cela, et, en vérité, ce n'est pas se montrer trop exigeants, le seul moyen, c'est de rendre aux localités un peu de vie propre, un peu d'existence personnelle, c'est d'obliger le gouvernement central à traiter avec elles, à les compter pour quelque chose; c'est, en un mot, de leur restituer, à leurs périls et fortune, tant soit peu de libre arbitre.

Pour en venir là, il faut commencer; pour opérer avec prudence, il faut commencer sur le plus petit de tous les théâtres.

Dans l'enceinte de la commune, les intérêts locaux se

distinguent des intérêts généraux, plus nettement, plus facilement, plus complétement que partout ailleurs. Dans la gestion des intérêts purement locaux, les torts, les fautes, les malversations même, toujours très-fâcheux pour la localité, c'est un point qu'il importe de ne jamais perdre de vue, ne portent cependant à l'ensemble de la société qu'un préjudice à peine appréciable.

C'est la commune qu'il convient d'émanciper la première, sauf à remonter progressivement et avec précaution, de la commune au canton, du canton à l'arrondissement, de l'arrondissement au département.

Le premier pas, dans cette route, ce doit être de garantir désormais, de maintenir à l'abri de toute atteinte, l'existence et l'intégrité de chaque commune.

Sous l'ancien régime, nulle *communauté d'habitants* ne pouvait être établie sans l'autorisation du roi [1]; il y était pourvu par lettres patentes enregistrées au Parlement, et l'autorité royale qui fondait ces communautés demeurait maîtresse de les modifier ou de les détruire.

L'Assemblée constituante, en déclarant que toutes les *municipalités du royaume*[2], *soit de ville, soit de campagne, sont de même nature, et placées sur la même ligne dans l'ordre de la Constitution* [3], réservait au pouvoir législatif

[1] Leber, p. 463.
[2] Introduction sur le décret du 14 décembre 1789, § 2.
[3] Constitution du 3 septembre 1791, tit. II, art. VIII.

le droit de statuer sur les circonscriptions communales.

La loi du 21 nivôse an VI, conférait aux administrations départementales le droit de procéder, selon leur discrétion, à la réunion de deux ou plusieurs municipalités en une seule.

Depuis [1], il y a été pourvu par ordonnances royales.

Aujourd'hui, toute proposition tendante à modifier les circonscriptions communales, soit par voie de réunion, soit par voie de distraction, doit être, avant tout, soumise à une enquête. Les conseils municipaux[2] intéressés, assistés des plus imposés de chaque commune, en nombre égal aux conseillers municipaux, donnent leur avis. Les conseils d'arrondissement et de département sont entendus. Cela fait, si la modification dont il s'agit, affecte la composition d'un canton, d'un arrondissement, ou d'un département, elle ne peut être prononcée que par une loi.

Il en est de même lorsqu'il y a dissentiment de la part d'un ou de plusieurs des conseils municipaux intéressés; dans le cas contraire, il suffit d'une simple ordonnance [3].

Toutefois, si le conseil municipal qui refuse son assentiment représente une commune composée de moins de trois cents âmes, l'ordonnance de réunion peut être rendue sur l'avis du conseil général du département.

[1] Jurisprudence du ministère de l'intérieur (Leber, p. 461).
[2] Loi du 18 juillet 1837, tit. I.
[3] Décret.

Cet état de choses très-sage, d'ailleurs, à plusieurs égards, laisse, néanmoins, comme on le voit, l'existence de toutes les communes, grandes ou petites, à la merci de la loi, et celle des communes de moins de trois cents âmes, c'est-à-dire les plus menacées, à la merci de l'ordonnance. Tant qu'il subsistera, la lutte dont il vient d'être parlé tout à l'heure persistera. Pour la faire cesser, le moyen est simple, c'est d'exiger, dans tous les cas, comme condition *sine quâ non* de toute réunion, ou distraction quelconque, l'assentiment de toutes les communes ou fractions de communes intéressées; de renoncer à la coaction là où la persuasion ne suffit pas, et d'accepter franchement alors, les inconvénients du *statu quo*.

Après tout, le mal, quoique réel, n'est pas bien grand, et, si la souveraineté des peuples doit être respectée quelque part, jusque dans ses caprices, c'est assurément là où le dommage n'atteint que ceux qui le veulent subir, et où elle tient de si près à l'indépendance individuelle.

Tel était, au reste, l'esprit des instructions rédigées par l'Assemblée constituante [1].

Le second pas, dans la voie de la réforme, ce doit être

[1] « Il peut être à la convenance de plusieurs communes de se réunir en une seule municipalité : il est dans l'esprit de l'Assemblée nationale de favoriser ces réunions, et les corps administratifs doivent tendre à les provoquer et à les multiplier. » (Instruction du 12 août 1790, § 3.)

de séparer efficacement, pratiquement, définitivement les intérêts locaux des intérêts généraux.

Toute commune, en effet, peut être envisagée sous deux points de vue très-différents.

1° C'est une simple fraction du territoire national, dans l'enceinte de laquelle les lois générales et les décisions plus ou moins générales de l'autorité supérieure doivent être ponctuellement exécutées.

2° C'est un être collectif qui a son mode d'existence propre, ses besoins spéciaux, ses voies et moyens pour y pourvoir.

La loi du 18 juillet 1837 pose elle-même cette distinction [1] :

Le maire est chargé sous l'*autorité* de l'administration supérieure :

De la publication et de l'exécution des lois et règlements ;

Des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois ;

De l'exécution des mesures de sureté générale.

Le maire est chargé sous la *surveillance* de l'administration supérieure [2] :

1° Etc., etc.

[1] An III.
[2] An X.

Ce dont le maire est chargé, sous l'*autorité* de l'administration supérieure, c'est ce qui concerne la commune, en tant que simple fraction du territoire national ; ce dont le maire est chargé sous la *surveillance* de cette même administration, c'est ce qui concerne la commune en tant qu'être collectif mais réel.

Il suffit, par conséquent, de consulter la jurisprudence administrative, à titre de commentaire des articles 9 et 10 de la loi actuelle, pour opérer le départ entre les deux ordres de fonctions, avec une précision rigoureuse [1].

Sous l'ancien régime ces deux ordres de fonctions étaient non-seulement distincts, mais confiés à des magistrats différents ; la publication des lois et règlements, leur exécution, la police, les mesures de sûreté générale, la grande et même la petite voirie ressortissaient exclusivement aux officiers du prince, à ceux des cours de justice et des seigneurs. La compétence des corps municipaux était exclusivement limitée aux officiers de la commune.

Il en est encore ainsi en Angleterre.

Le territoire de la Grande-Bretagne est divisé en paroisses. Chaque paroisse a sa petite administration à part, et règle elle-même ses propres intérêts, sans aucun

[1] Il y aurait lieu néanmoins de revoir avec soin la distribution faite par la loi du 12 juillet 1837, entre les deux ordres d'attributions des maires.

contrôle, mais l'exécution des lois générales et des lois locales est confiée aux officiers de comté — lord-lieutenant, — shérifs — juges de paix, lesquels sont nommés par la couronne. Les villes, pourvues de chartes d'incorporation qui les constituent en petites républiques indépendantes, ne font point exception à cette règle.

Depuis notre première révolution [1], les deux ordres de fonctions sont confondus dans les mêmes mains [2], réunis sur la même tête, et, selon que le principe [3] démocratique a tour à tour prévalu ou fléchi devant le principe monarchique, tantôt c'est l'homme du gouvernement qui a exercé les droits de la commune, tantôt c'est l'homme de la commune qui a exercé les droits du gouvernement.

En 1791 [4], en l'an III, l'administration municipale était collective, et le corps municipal tout entier était électif [5]; c'étaient les hommes de la commune qui exerçaient les droits du gouvernement.

Sous le régime introduit par la loi du 28 pluviôse an VIII [6], l'administration s'est partagée entre un conseil exclusivement délibérant, et un maire exclusivement

[1] Loi du 14 décembre 1789, art. 43, 50 et 51.
[2] Loi du 24 août 1790, tit. XI.
[3] Loi du 22 juillet 1791, tit. I, art. 46,
[4] Loi du 14 décembre 1789, art. 23 et 41.
[5] Constitution de l'an III, art. 179 et 185
[6] Art. 15.

chargé de l'action, mais l'un et l'autre également nommés par la couronne. C'était l'homme du gouvernement qui exerçait les droits de la commune.

Cet état de choses s'est maintenu sous l'Empire et sous la Restauration.

Sous le dernier gouvernement[1], on avait pris un moyen terme. Le conseil était électif ; le maire était nommé par le roi, mais choisi dans le sein du conseil.

Tant que la confusion subsistera, il sera décidément impossible d'émanciper les communes.

Sous un régime militaire, on ne peut, ni ne doit obliger le gouvernement central à confier l'exécution des lois, l'exécution des mesures générales placées directement sous sa responsabilité, à des agents qui ne seraient pas de son choix, et révocables à sa volonté. C'est déjà, pour lui, une très-grande difficulté de trouver un agent convenable dans le sein de chaque conseil municipal électif ; et l'obligation, pour cet agent, d'obtenir et de conserver, en tant que magistrat communal, la majorité dans le conseil, apporte, en maintes occasions, des entraves réelles à l'accomplissement de la volonté du législateur. Si cet agent était imposé au gouvernement central, s'il était irrévocable, le gouvernement central n'aurait plus d'action

[1] Loi du 21 mars 1831, tit. I, art. 3.

sur lui, et l'exécution des lois demeurerait à la merci de tous les caprices de chaque localité.

Cela se peut aux États-Unis.

Sous un régime fédératif, il est de principe que le centre ne communique pas directement avec les extrémités; que l'autorité fédérale n'a d'action que sur les États, et que les États n'ont d'action que sur les autorités intermédiaires; l'affaiblissement général qui résulte de ces solutions de continuité, est la condition acceptée de cette forme de gouvernement.

« Parmi nous, dit M. de Tocqueville, le gouvernement central prête ses agents à la commune. En Amérique, la commune prête ses fonctionnaires au gouvernement [1]. Cela seul fait comprendre, à quel point les deux sociétés diffèrent. »

Sans doute, et c'est précisément parce qu'elles diffèrent à ce degré, que ce qui est possible de l'autre côté de l'Atlantique ne le serait pas de ce côté-ci.

Au demeurant, nous en avons déjà fait l'épreuve, en 1791 et en l'an III. Malgré toutes les précautions prises à ces deux époques pour maintenir, entre les administrations locales et l'administration supérieure, un peu de subordination, l'anarchie complète n'a pas tardé à s'établir sur tous les points du territoire.

[1] *Démocratie de la république en Amérique,* t. I, p. 80.

Séparez, de nouveau, les deux ordres de fonctions; retirez aux magistrats communaux la qualité d'agents du gouvernement central; placez, ainsi qu'il sera expliqué plus tard, au chef-lieu de canton, le siége du fonctionnaire public chargé de tenir la main, dans l'intérieur des communes, à l'exécution des lois générales, des règlements généraux, des décisions de l'autorité supérieure, vous pourrez alors abandonner, non sans inconvénient, mais, du moins, sans danger public, le maniement des intérêts communaux aux élus de la commune.

Il est dans la nature de ces intérêts de se proportionner assez exactement à la grandeur et à l'importance des localités. Immenses à Paris, à Lyon, à Bordeaux, ils sont médiocres dans les petites villes et dans les bourgs, minimes dans les communes rurales.

Chaque localité ne contient pas, à beaucoup près, et c'est l'une des difficultés de l'état de choses actuel, de bons fonctionnaires publics, dans toute la valeur de ce terme, des hommes en état de pénétrer dans l'esprit des lois générales, dans le caractère et la portée des mesures de l'administration supérieure, et d'en assurer l'exécution avec intelligence et discrétion; mais chaque localité petite ou grande, renferme des hommes en état de gérer suffisamment les intérêts purement locaux, et d'en assumer la responsabilité à la décharge du gouvernement central.

Reste à examiner sous quelles conditions cette responsabilité doit être acceptée par les élus, et exercée par les commettants; et d'abord quelle doit être la composition des corps municipaux? quel doit être le régime intérieur de la commune, petite, moyenne ou grande?

I — Doit-on persister dans le système d'uniformité introduit par l'Assemblée constituante et soumettre au même régime intérieur toutes les communes de France, aussi bien les grandes villes dont les revenus dépassent le budget de certains royaumes, que nos communes rurales[1] dont les revenus s'élèvent à peine à quelques centaines de francs? ou bien doit-on revenir à l'ancien système? doit-on établir une ligne de démarcation tranchée entre les communes urbaines et les communes rurales!

Autrefois[2], les simples paroisses formant communauté d'habitants, étaient administrées par un syndic avec le concours de tous les chefs de famille qui se réunissaient à des époques déterminées pour délibérer sur leurs intérêts communs; tandis que les villes et bourgs qui comptaient plus de 2,000 âmes étaient administrés par un corps municipal [2] plus ou moins nombreux, plus ou

[1] 37,324 communes : 33,000 ayant moins de 1,500 habitants; 2,623, moins de 200 habitants; 613, moins de 100.

[2] Leber, p. 477.

moins diversement composé selon le degré d'importance de chaque localité.

En Angleterre, dans les simples paroisses, le corps des habitants — *vestry* — n'agit point par voie de représentation ; il se rassemble pour délibérer, et chaque *vestryman* a le droit d'en provoquer la réunion ; c'est dans ces réunions que sont choisis et appelés à rendre leurs comptes les officiers de la paroisse — marguilliers — inspecteurs des paroisses — inspecteurs des routes — greffiers, etc ; tandis que la plupart des villes de quelque importance sont incorporées, et ont chacune leur petite charte, calquée sur la constitution du royaume ; deux Chambres (un *board of aldemen*, un *common council*) ; un pouvoir exécutif (*lord maire* ou *provost*) ; un juge spécial (*recorder*), enfin tous les accessoires d'un gouvernement au *petit pied*.

De même aux États-Unis.

Les villes les plus importantes ont, en général, un corps municipal, divisé en deux Chambres, et un maire ; leur constitution intérieure est l'objet d'une loi spéciale ; les communes (*townships*) se gouvernement directement elles-mêmes [1] ; « le corps des électeurs, après avoir élu ses magistrats, dont les uns (*select-men*) sont investis d'attri-

[1] Tocqueville, t. I, p. 80.

butions générales, et les autres d'attributions[1] spéciales, les dirige lui-même dans tout ce qui n'est pas l'exécution pure et simple des lois de l'État ».

Ajoutons qu'en France, sous la constitution de l'an III[2], on avait considéré comme nécessaire de revenir sur le principe d'uniformité établi par l'Assemblée constituante; toute commune dont la population n'excédait pas 5,000 habitants était administrée par un *agent* et un *adjoint;* la réunion de ces officiers municipaux, au chef-lieu de canton, constituait une municipalité de canton; les villes dont la population dépassait 5,000 âmes étaient pourvues d'un corps municipal.

Quelle que soit l'autorité de ces exemples, quelque sage, ou, du moins, spécieuse que la distinction entre les communes urbaines et les communes rurales puisse paraître; au premier aspect, il ne serait pas à propos d'y avoir égard.

L'expérience tentée en l'an III n'a pas réussi. Il est des choses peut-être bonnes en elles-mêmes, qu'on peut regretter jusqu'à un certain point, mais qu'on ne saurait rétablir quand le temps et les événements les ont détruites. On ne fait guère de variété à *priori*. Partout où

[1] La circonscription moyenne d'un *townships* est de sept lieues, celle d'une commune française est de trois quarts de lieue.

[2] Constitution de l'an III, art. 179, 180, 181.



l'uniformité a, bien ou mal à propos, passé son niveau, il y a moins d'inconvénients à la subir qu'à tenter d'y faire brèche. Si l'on essayait d'enlever aux communes rurales leur conseil municipal, elles se regarderaient comme dépouillées, et jetteraient les hauts cris. Le régime qui prévaut en Angleterre et aux États-Unis paraîtrait trop simple pour les petites communes, trop compliqué pour les grandes.

Il vaut mieux ne pas innover.

II — A plus forte raison faut-il maintenir le principe d'organisation posé par la loi du 28 pluviose an VIII, un conseil municipal exclusivement délibérant, un maire exclusivement chargé d'exécuter les mesures arrêtées par le conseil.

Diviser, comme en Angleterre et aux États-Unis, le pouvoir délibérant en deux branches, d'origine différente, ce serait transporter, sur le théâtre étroit de la commune, l'État lui-même, et surcharger l'expédition des affaires de plus d'entraves que l'intérêt des administrés ne l'exige.

Diviser le pouvoir exécutif entre plusieurs mains [1], soit qu'on en chargeât, comme en 1789 et en l'an III [2], un corps collectif, soit qu'on distribuât, comme en Angleterre et aux États-Unis [3], les différentes branches de

[1] Loi du 14 décembre 1789, art. 26, 27, 32, 34, 35 et 36.
[2] Constitution de l'an III, art, 183, 184 et 185.
[3] Tocqueville, t. I, p. 71 et 75.

service entre un certain nombre de personnes distinctes, ce serait priver l'administration communale de toute harmonie, de toute régularité, de tout ensemble; ce serait amoindrir, sinon annuler tout à fait la responsabilité.

Confondre, comme autrefois [1], le pouvoir délibérant et le pouvoir exécutif, et répartir ensuite ce pouvoir mixte, hybride, informe, entre un corps de notables et un corps de ville, ce serait cumuler les vices et les inconvénients de tous les systèmes.

Notre système actuel est décidément le meilleur.

III. Les conseils municipaux sont et demeureront électifs, mais comment seront-ils élus ?

Faut-il maintenir le principe du suffrage universel, tel qu'il a été introduit, en France, par la révolution de février ?

Faut-il en revenir [2] au système des plus imposés, tel qu'il était établi par la loi de 1831 ?

Faut-il poser un cens fixe [3], sauf à le faire descendre au minimum indiqué par l'assemblée constituante, trois journées de travail.

Faut-il, comme en Angleterre, poser un cens variable un peu plus élevé dans les communes urbaines, un peu moindre dans les communes rurales ?

[1] Leber, p, 487.
[2] Loi du 21 mars 1831, art. 11.
[3] Instruction pour la loi du 14 décembre 1789, § 3.

L'unique mérite du suffrage universel, c'est d'être placé sur l'extrême limite qui sépare le droit pur et simple de la force pure et simple. Par delà le suffrage universel, les radicaux, les démagogues n'ont rien à réclamer en fait d'extension des droits politiques. Quiconque ne se soumet point au vœu de la majorité, non plus *présumée* mais *numérique*, au vœu légalement, régulièrement, paisiblement exprimé de la majorité positive; quiconque résiste, en pareil cas, à la puissance des chiffres, se place en dehors des conditions de la société; il en appelle à la force; c'est à la force à lui répondre.

En se résignant au suffrage universel, on ne court donc aucun risque d'être forcé dans ce dernier retranchement par les attaques de la tribune ou de la presse. Voilà l'avantage, il est réel; mais c'est le seul.

Poser en principe que les droits sont absolus, qu'ils n'ont pas pour règle et pour limite la capacité de les exercer convenablement, autant dire que les droits de l'homme fait appartiennent à l'enfant, et ceux de l'homme raisonnable à l'insensé.

Admettre que tous les hommes, parvenus à l'âge de discrétion, sont également capables de faire, avec un égal degré d'indépendance, d'intelligence, de discernement tous les choix possibles, depuis le plus humble jusqu'au plus élevé, depuis le plus simple jusqu'au plus délicat, au

plus périlleux, jusqu'à celui dont dépend le sort des générations, la destinée des empires, c'est une proposition à tel point dépourvue de bon sens, que ceux mêmes qui la soutiennent, à grands cris, n'auraient garde de s'y soumettre dans leurs affaires privées, et de faire aussi bon marché des intérêts de leur ménage que des intérêts de l'État.

Quel est l'homme qui, dans les relations habituelles, dans les transactions de chaque jour, considère un domestique à gages, comme indépendant du maître qu'il sert, un apprenti, un ouvrier à la journée comme indépendant du patron qui l'emploie, un soldat sous les armes comme indépendant de l'officier qui le commande et dispose de lui *ad nutum?*

Quel est l'homme qui regarde le premier venu comme aussi en état que tout autre pour lui choisir un bon avocat, s'il a un procès, ou un bon professeur, s'il veut mettre son fils en pension? quel est celui qui n'estime pas qu'un choix important exige plus de précautions qu'un choix ordinaire?

Ouvrir à tous les citoyens indistinctement l'accès des droits politiques, — conférer ces droits à tous ceux qui sont en état de les exercer convenablement, — chercher dans les antécédents, dans la position sociale des garanties de capacité, — proportionner ces garanties à l'im-

portance du choix, c'est une idée si simple et si raisonnable, qu'il faut, en vérité, vivre dans le temps où nous vivons pour l'entendre contester.

Toutefois, on doit dire du suffrage universel ce qui a été dit, tout à l'heure, du principe d'uniformité dans l'organisation des conseils municipaux. Il existe, il est le même à tous les degrés de l'échelle. Pour lui substituer, sur nouveaux frais, un système de gradation dans la répartition des droits politiques, il faudrait, d'échelon en échelon, priver de ces droits des hommes qui ne sont pas très-contents de les posséder, qui se dispensent déjà de les exercer, mais qui seraient très-mécontents de les perdre. Tant que l'expérience n'aura pas démontré que le suffrage universel soit incompatible avec le maintien du bon ordre et les intérêts essentiels de la société, mieux vaut chercher à en conjurer les dangers, les inconvénients, que de lui livrer bataille en règle, et de rendre, en cas de victoire, aux ennemis de la paix publique, un drapeau à déployer, une idole à invoquer.

D'ailleurs, dans le naufrage actuel de tous les principes du droit, de tous les préceptes de la raison, de tous ces axiomes, de tous ces lieux communs de sens commun sur lesquels les sociétés humaines reposent, depuis six mille ans, le respect de la minorité pour la majorité étant le seul qui subsiste, le seul que les factions se croient en-

core, par pudeur, obligées de professer du bout des lèvres, le seul que notre scepticisme étourdi n'ait pas encore cité à son tribunal, il importe de le ménager dans son dernier refuge, et de ne rien faire qui puisse en ébranler la solidité, ou en obscurcir l'évidence.

Les inconvénients, les dangers du suffrage universel, sont, en premier lieu, l'ignorance absolue d'un très-grand nombre d'électeurs, ignorance qui, les rendant incapables de se décider avec réflexion et discernement, les livre, en aveugles, soit à leurs propres passions, lorsqu'ils en ont, soit, plus souvent encore, aux manœuvres des intrigants; c'est, d'autre part, l'indifférence profonde qu'inspire, en temps ordinaire, à ces masses d'électeurs ignorants, une opération qu'ils exécutent sans en comprendre ni l'esprit ni la portée; et par suite le caractère bizarre, inconséquent, presque aléatoire des élections qui en résultent; la majorité change, à chaque instant, dans les colléges électoraux, par les raisons les plus frivoles: selon le vent qui souffle, ou le temps qu'il fait, selon l'éloignement ou la proximité d'un jour de marché, les candidats réussissent ou ne réussissent pas à pousser par les épaules les électeurs récalcitrants; c'est enfin l'étroite et rigoureuse dépendance où certains électeurs se trouvent placés vis-à-vis d'autres électeurs, dépendance à laquelle les premiers ne peuvent guère échapper sans se constituer,

à l'égard des derniers, dans un état d'hostilité sourde qui trouble profondément soit la société domestique, soit l'intérieur des ateliers ou des corps.

De ces divers inconvénients, le dernier est le seul qui mérite attention dans les communes rurales. Là, les électeurs, quels qu'ils soient, savent très-bien ce qu'ils font, et qui ils élisent; par cette raison, ils prennent à l'élection un véritable intérêt, et, n'étant point obligés de se déplacer, il ne faut pas beaucoup d'efforts pour les réunir tous dans le sein du collége électoral. Mais là se manifeste, plus clairement peut-être que sur un plus grand théâtre, la conséquence des rapports naturels entre le serviteur et le maître. Tout chef de famille dispose d'autant de voix qu'il a de personnes à son service; un manufacturier qui compte quatre ou cinq cents ouvriers dans son établissement est le maître de l'élection.

A cela deux remèdes.

Le premier, c'est de suspendre l'exercice du droit électoral, à l'égard des individus placés dans une position manifestement dépendante, savoir :

Les militaires en activité de service;

Les domestiques à gages;

Les inscrits aux bureaux de charité;

Les mendiants de profession; nos constitutions [1] les

[1] Constitution du 14 septembre 1791, t. III, chap. II, art. 2, sect. 2; constitution de l'an III, art. 13.

plus démocratiques n'hésitaient point à ce sujet.

Le second, c'est d'emprunter à la loi du 31 mai 1850, la disposition [1] qui fait dépendre l'exercice actuel et local du droit électoral, de la justification d'un domicile de trois ans consécutifs dans le même canton, ou dans la même commune; disposition éminemment sage, profondément morale, qui, tout en maintenant en principe, le droit politique à tous les citoyens, sans distinction de rang, de fortune, de position sociale, place, néanmoins, l'exercice de ce droit sous la condition d'une résidence fixe, d'un établissement de famille, d'un toit domestique, exclut, à chaque élection, dans chaque localité, les vagabonds, les ouvriers ambulants, les gens sans aveu, les gens sans feu ni lieu, qui ne partagent ni les intérêts, ni les charges, ni la destinée de la commune où le moment de l'élection les surprend; en un mot, toute cette partie flottante de la population qui ne présente à la société aucune garantie, et que la jeunesse laborieuse ne traverse qu'en passant, avec l'intention d'en sortir le plus tôt possible.

Dans les communes urbaines, pour peu qu'elles soient de quelque étendue, tous les inconvénients du suffrage universel se produisent, à la fois : impossibilité pour la plupart des électeurs, perdus dans une grande ville, étrangers les uns aux autres, de choisir, à bon escient, vingt,

[1] Art. 2, § 1.

trente, quarante représentants; indifférence inévitable pour une opération qui se réduit à déposer mécaniquement, dans l'urne électorale, une liste reçue de confiance; incertitude complète sur le résultat de l'élection, selon que tels ou tels électeurs répondent ou ne répondent pas à l'appel; on a vu récemment, le même collége électoral nommer un jour M. Thiers, et le lendemain M. Proudhon.

De très-bons esprits se figurent que le remède, ici, serait d'en revenir à l'élection à deux degrés, telle qu'elle était pratiquée sous l'ancien régime, dans les communes urbaines, telle qu'elle était admise par la constitution de 1791 et par celle de l'an II, à l'égard des corps administratifs et du corps législatif.

Sous l'ancien régime, dans les bourgs dont la population n'excédait pas deux mille âmes, les notables étaient élus par des députés, élus eux-mêmes par quartiers, chaque bourg étant divisé en trois quartiers égaux [1]. Dans les villes dont la population excédait deux mille âmes, les électeurs étaient élus dans le sein des diverses corporations d'où le corps des notables devait être tiré.

Sous le régime de 1791, et sous celui de l'an III, tous les citoyens actifs, c'est-à-dire tous ceux qui remplissaient les conditions constitutionnelles, se réunissaient en as-

[1] Leber, p. 479.

semblées primaires [1]; à l'effet d'élire un certain nombre d'électeurs, auxquels l'élection des représentants était confiée.

Si l'élection à deux degrés était une élection véritable, au lieu d'atténuer les inconvénients du suffrage universel, elle les aggraverait. Il est à peu près impossible, pour la plupart des citoyens, de dresser réellement, personnellement, en connaissance de cause, une liste de trente ou quarante représentants; il leur serait tout à fait impossible de dresser réellement, personnellement, en connaissance de cause, une liste de trois ou quatre cents électeurs. La difficulté serait décuplée; l'opération serait dix fois plus illusoire et plus dérisoire, dix fois plus fallacieuse et plus fastidieuse, dans la seconde hypothèse que dans la première. Mais l'élection à deux degrés est pis que cela. Ce n'est pas une élection, c'est une élimination; c'est une épuration des listes électorales, par voie de retranchement volontaire; les neuf dixièmes des citoyens se trouvent appelés à effacer, de leur propre main, leur propre nom, sur ces listes; à proclamer, par leur propre bouche, leur propre incapacité; à se décimer eux-mêmes, à prononcer contre eux-mêmes une sorte de dégradation civique. Droit

[1] Constitution de 1791, chap. I, sect. 2 et 3 (1 électeur pour 100 citoyens actifs); constitution de l'an III, tit. 3 et 4 (1 électeur pour 200 citoyens actifs).



le plus étrange, en vérité, dont on ait jamais gratifié des créatures humaines, misérable expédient également indigne et du législateur qui le met en œuvre, et des dupes qui s'y laissent prendre. Il faut choisir, il faut savoir ce que l'on veut, et faire ce que l'on dit. On veut ou on ne veut pas du suffrage universel. N'en veut-on pas? A la bonne heure; qu'on ne porte point alors sur la liste électorale des noms qui n'y figurent que pour en être retranchés. En veut-on? il faut le vouloir sincèrement avec ses conditions et ses chances, sauf à lui faire d'ailleurs aussi beau jeu que possible. On regarde, ou l'on ne regarde pas tous les citoyens comme également aptes à tous les genres d'élection. Si l'on n'a pas cette opinion, il faut le dire et en revenir au système du cens, aux garanties de capacité. Si l'on croit à l'aptitude universelle, il faut se régler sur cette croyance, et s'appliquer simplement à rendre l'élection aussi réelle, de la part de chaque électeur, aussi sérieuse, aussi vraie que faire se peut.

Il est, ce semble, en pareille matière, quatre principes dont on ne doit jamais s'écarter :

1° Chaque électeur doit être appelé à voter, sans déplacement, dans le lieu même de sa résidence;

2° Chaque électeur doit être tenu de voter, sauf, toutefois, les cas d'exception valablement présentés et régulièrement admis;

3° En thèse générale, le vote de chaque électeur doit porter exclusivement sur une seule personne;

4° Chaque électeur doit être éclairé et dirigé, dans son vote, sans néanmoins être contraint.

Le premier de ces quatre principes est de toute justice envers les classes laborieuses.

On leur confère le droit électoral; on ne doit pas leur imposer l'obligation de l'exercer à leurs dépens, aux dépens de leur pain quotidien et de la subsistance de leurs familles. Tout déplacement est nécessairement dispendieux; tout déplacement entraîne, au moins, la perte d'une journée de travail. Sous un régime républicain ou quasi-républicain, les élections sont fréquentes, les élections sont nombreuses. Quel est l'homme vivant à la sueur de son front qui puisse impunément échanger, chaque année, dix à douze jours de travail, contre dix à douze jours de dépense? C'est d'ailleurs ouvrir la porte la plus large au plus grand péril du suffrage universel: la corruption des électeurs indigents. Chacun sait que c'est sous la forme de facilités ou d'indemnités offertes pour les déplacements que la corruption pécuniaire s'exerçait autrefois, et s'exerce encore aujourd'hui, en Angleterre, sur une échelle très-vaste.

Le second principe est de toute justice envers la société.

Le droit électoral n'est point un droit exclusivement personnel, l'un de ces droits de nature que l'État reconnaît sans les créer et qu'il garantit aux individus, en leur laissant la faculté d'en user ou de n'en pas user, voire même d'en abuser, selon leur bon plaisir; c'est un droit social, un droit institué dans l'intérêt de la communauté; la communauté y doit avoir l'œil et y tenir la main sous l'empire du suffrage universel. L'expérience prouve, chaque jour, que, là même où l'élection s'opère sans déplacement, tantôt les majorités s'abstiennent, par paresse, par négligence, laissant ainsi le terrain aux minorités, souvent même aux minorités les plus minimes ; tantôt elles reparaissent, à l'improviste, aiguillonnées tout à coup par quelque circonstance particulière. Chaque collége électoral devient alors un champ de manœuvres pour les intrigants, un tapis vert où les surprises, où les coups de dés se multiplient. Ne sachant sur qui ni sur quoi compter, les influences naturelles, légitimes, se retirent et quittent la partie. Les candidatures les plus étranges ont leurs chances, et le hasard dispose de tout. Le remède, c'est de tenir, à tout prix, le collége électoral au complet; de traiter l'électeur comme le juré; d'exiger de lui, sous la menace d'une amende sommairement prononcée, qu'il réponde à l'appel, ou justifie des motifs de son absence, le bureau du collége restant juge de la validité des excuses.

Dans un collége électoral au complet, il n'y a point de surprise à craindre, l'intrigue est en présence des influences légitimes; la corruption n'est point à redouter non plus, on ne corrompt guère les masses.

Le troisième des quatre principes est le plus important.

Il abolit le scrutin de liste, vrai guet-apens, en matière d'élection, le scrutin de liste, mensonge effronté, de la part des uns, sotte duperie de la part des autres.

Demandez à l'homme le plus éclairé, le plus intelligent, le plus réfléchi de se choisir simultanément vingt ou trente représentants, de porter simultanément sur son bulletin, vingt ou trente noms, il y sera fort embarrassé. Sur ces vingt ou trente noms, il y en aura peut-être un tiers qu'il adoptera de confiance ou de complaisance, peut-être un autre tiers qu'il n'adoptera qu'à titre de transaction, de compromis; c'est tout au plus s'il y en a cinq ou six qui soient véritablement l'objet de son choix. Imposez la même obligation à des électeurs ignorants, à des électeurs illettrés, c'est-à-dire, sous le régime du suffrage universel, à la très-grande masse des électeurs, ils voteront en aveugles. Le premier intrigant venu, le moindre courtier d'élections fera voter la plupart des électeurs comme il lui plaira. Qu'il ait simplement la précaution de placer, sur le bulletin qu'il offre à chaque électeur, un nom, un seul nom qui con-

vienne à celui-ci, l'électeur ne lui en demandera pas davantage, c'est le vrai moyen d'arriver à ce résultat que les neuf dixièmes des élections s'opèrent contre le gré des neuf dixièmes des électeurs; contre le vœu qu'ils auraient exprimé s'ils avaient su ce qu'ils faisaient.

Divisez l'élection; en revanche, établissez autant de colléges électoraux, ou de sections de colléges électoraux qu'il y aura de représentants à élire; que chaque électeur n'ait qu'un seul nom à porter sur son bulletin; il choisira lui-même; il choisira bien ou mal, mais il choisira; il n'y a pas d'électeur qui n'ait, au moins, une préférence. N'exagérons rien, néanmoins : cette précaution, indispensable, dans les grandes villes, dans les communes urbaines, ne l'est pas dans les communes rurales [1], où tout le monde se connaît, et où les choix sont nécessairement limités. Il faut diviser les villes en quartiers; on peut laisser subsister le scrutin de liste dans les bourgades et dans les villages, sous cette condition que le nombre des conseillers municipaux à élire sera lui-même très-restreint.

Le dernier principe a pour but de régulariser les candidatures.

Toute élection suppose des candidats qui se proposent eux-mêmes ou qui sont proposés par certaines réunions, per certains comités électorauxaux suffrages des électeurs.

[1] Voy. la loi du 21 mars 1831, chap. III, sect. 2, art. 43 et 47.

Sans la manifestation des candidatures, et le concert préalable qui en résulte, la divergence des votes rendrait, très-souvent, toute élection impossible.

Ces manifestations, ces réunions suffisent sous un régime qui n'admet que des électeurs éclairés, intelligents, de loisir, des électeurs personnellement engagés dans les voies de la politique, au fait des questions qui divisent ou préoccupent simplement les partis. Elles ne suffisent point sous un régime qui convoque l'universalité des citoyens. Les grandes masses d'électeurs ne lisent point les professions de foi ; à peine savent-elles lire ; elles n'assistent point aux comités électoraux ; le travail absorbe tous leurs moments. Pour que leur vote soit éclairé et dirigé, dans une certaine mesure, pour qu'il soit encadré, contenu entre certaines limites qui préviennent l'éparpillement, la dissémination à l'infini, il faut que ces limites soient posées, et ces indications données par quelque autorité, semi-légale, semi-officielle, digne de respect en position d'inspirer confiance, et dont l'indépendance parfaite soit à l'abri de toute contestation.

Supposez qu'une ou plusieurs places venant à vaquer dans un conseil municipal, toutes les personnes qui, dans le ressort de ce conseil, occupent ou ont occupé, depuis vingt ans, soit des fonctions *électives*, soit des fonctions *inamovibles* fussent appelées à se réunir en comité élec-

toral pour entendre débattre les titres des prétendants, et qu'à l'issue de la discussion, elles arrêtassent, à la pluralité des voix, une liste de cinq candidats, pour chaque place vacante, liste qui serait affichée dans la commune, liste purement indicative, en dehors de laquelle, chacun demeurerait libre de choisir, à côté de laquelle chaque autre comité électoral, demeurerait libre de placer la sienne, il y a tout lieu de penser que la plupart des électeurs, étrangers par leur position, par leur défaut d'éducation, par leurs occupations journalières à la lutte des partis, aux controverses du moment, s'arrêteraient plutôt à la liste semi-officielle, qu'ils choisiraient sur cette liste plutôt que sur toute autre, et que l'influence qu'elle exercerait naturellement, sans contrainte, sans faire violence à rien ni à personne, porterait un grand poids dans l'élection du côté de l'impartialité et de la modération.

Sans une précaution de ce genre, les électeurs illettrés, c'est-à-dire la très-grande masse des électeurs, ne pouvant ni se concerter ni s'entendre, perdront leurs voix en les dispersant, et les minorités bien unies demeureront maîtresses du terrain. Ajoutons que l'existence de cette liste semi-officielle, offrirait, au besoin, un utile point d'appui aux électeurs placés dans une position dépendante, contre l'ascendant que leurs supérieurs prétendraient exercer sur eux. Tous les choix faits sur cette

liste auraient pour eux la présomption ; les maîtres, les patrons y regarderaient à deux fois avant d'en faire l'objet d'un reproche, envers leurs ouvriers et leurs serviteurs.

Sous ces diverses conditions, le suffrage universel peut être loyalement et régulièrement essayé. Il y a lieu d'espérer que l'expérience lui serait favorable.

Le nombre des conseillers municipaux serait naturellement réglé par la population même de chaque commune [1] depuis le chiffre de six, en *minimum*, jusqu'à celui de trente-six qui ne serait dépassé dans aucun cas. Le *minimum* de dix fixé par la loi de 1831, paraît trop élevé pour les très-petites communes.

Les conseils municipaux seraient renouvelés par tiers, chaque année, comme les membres des *common councils*, en Angleterre [2]. Le renouvellement intégral ne convient point aux corps administratifs ; il est nuisible au maintien des traditions, et court risque d'interrompre brusquement la marche des affaires. Le renouvellement par moitié tel qu'il est établi par la loi de 1831 [3], tel qu'il l'était par la loi de 1789 [4], et par la constitution de l'an III [5], a

[1] Loi du 21 mars 1831, art. 9.

[2] Bouyer, p. 398. (Le board des aldermer est renouvelé par moitié tous les ans, c'est le *common council* qui l'élit.

[3] Loi du 21 mars 1831, art. 17,

[4] Loi du 14 septembre 1789, art. 42.

[5] Constitution de l'an III, art. 185.

le même inconvénient, bien qu'à un moindre degré.

Le maire et les adjoints seraient nommés directement par le corps municipal [1]; la séparation des deux ordres de fonctions rendrait inutile toute intervention de l'autorité supérieure.

Nous disons le corps municipal et non le conseil municipal; on sait, en effet, qu'aux termes de la loi du 13 mai 1818[2], l'une de nos lois fondamentales en matière de finances, lorsqu'il y a lieu de pourvoir, en sus et par delà le budget annuel, à des dépenses extraordinaires, les plus imposés de chaque commune, en nombre égal à celui des conseillers municipaux, sont appelés à délibérer sur ces dépenses; disposition tout à fait sage, qui tempère, dans les cas graves, ce qu'a nécessairement d'un peu hasardeux l'omnipotence de l'élection populaire, en la soumettant au contrôle des contribuables les plus éclairés et les plus intéressés au bon emploi des ressources communales; disposition d'autant plus nécessaire que l'élection est plus populaire, et qu'il faudrait introduire, à nouveau, sous le régime du suffrage universel, si la prévoyance du législateur ne l'avait pas devancé.

[1] Sous l'ancien régime, le roi choisissait la maire entre les trois candidats présentés par les notables et le corps de ville; sous la loi de 1831, le maire était choisi par le roi dans le conseil municipal.

[2] Art. 39 et 40.

Or, du moment que l'intervention des plus imposés est, en pareil cas, tenue pour indispensable, comment leur refuser, en bonne logique, le droit de veiller, par eux-mêmes, à l'exécution des délibérations par eux prises, en commun, avec le conseil municipal? comment leur refuser le droit de concourir au choix du magistrat chargé d'exécuter ces délibérations, et plus tard, en fin d'année, à l'examen, à l'apurement des comptes présentés par ce magistrat ?

En revanche, s'il paraît juste et nécessaire de protéger, dans certains cas, et à certain degré, contre le gaspillage des deniers communaux, une classe de contribuables que la jalousie démocratique exclut trop souvent du conseil municipal, il ne paraîtrait ni moins juste, ni moins raisonnable de protéger, dans les mêmes cas, et au même degré, les classes que leur position exclut temporairement du droit de suffrage, les indigents, les domestiques et journaliers à gages, les ouvriers sans domicile fixe. A cet effet, il paraîtrait juste et nécessaire, chaque fois que les plus imposés seraient appelés à siéger dans le conseil municipal, d'y appeler, en nombre égal, d'une part, des délégués des commissions d'hospice, des bureaux de charité, des établissements de bienfaisance; d'une autre part, des délégués des conseils de prud'hommes, là où il en existe, des sociétés de secours et d'assistance mutuels

dont l'existence serait reconnue par la loi, et les statuts régulièrement autorisés, le nombre proportionnel de chaque classe de délégués dépendant des lieux et des circonstances.

Le corps municipal, *ainsi composé*, siégerait *nécessairement* à l'ouverture et à la clôture de chaque année financière, *incidemment*, chaque fois qu'il y aurait lieu de voter sur des dépenses ou des impositions extraordinaires.

Le maire et les adjoints seraient élus par lui, comme le lord-maire l'est à Londres [1] par le *common council*, et non comme ils l'étaient, en France, sous l'empire de la loi de 1789; en faisant élire le maire, en dehors du conseil municipal, par les électeurs eux-mêmes, on constituerait, en face l'une de l'autre, deux autorités antagonistes, tandis qu'il importe, au contraire, que le corps municipal soit constamment, et autant que possible, associé à l'action et à la responsabilité du maire. C'est la force et la garantie dont le maire aura toujours besoin.

L'élection serait renouvelée tous les trois ans, mais confirmée chaque année, en ce sens qu'à l'ouverture de la première session annuelle, la réélection pourrait être proposée. Le maire, ainsi, ne se trouverait jamais, en minorité.

[1] Bouyer, p. 398.

Il aurait le droit de convoquer et d'ajourner le conseil municipal.

Le droit de dissolution serait réservé au pouvoir exécutif, dans le cas où les conseils municipaux, dépassant leurs attributions, empiéteraient sur le domaine de l'administration générale ou de la politique.

IV. L'autorité municipale étant ainsi constituée, la force publique doit être à ses ordres.

La garde nationale relevant exclusivement du pouvoir civil, et comptant dans ses rangs, tous les hommes valides de dix-huit à soixante ans, serait organisée de telle sorte que chaque commune rurale ait sa compagnie; que, dans chaque commune urbaine, chaque quartier ou section représentée par un conseiller municipal eût, au moins, la sienne, sauf à former, dans les grandes villes, des bataillons par la réunion de plusieurs compagnies, des légions par la réunion de plusieurs bataillons d'un même quartier, les sous-officiers, officiers, chefs de bataillon et de légion demeurant soumis à l'élection.

Ces compagnies, bataillons, légions correspondant aux diverses communes ou sections de commune, constitueraient la garde nationale sédentaire, la garde nationale proprement dite, dont le service ne pourrait être exigé hors de l'enceinte de chaque commune.

La garde nationale sédentaire serait armée et équipée

aux frais de chaque commune, armée et équipée progressivement, au fur et à mesure des ressources qu'offrirait le budget, chaque conseil municipal demeurant chargé de la distribution des armes et des effets d'équipement, en tenant compte du zèle, de l'activité et des services de chaque individu.

Indépendamment de la garde nationale sédentaire, il y aurait dans chaque commune, selon la force de sa population, un ou plusieurs pelòtons de garde nationale mobile, composée :

1° De volontaires, armés et équipés à leurs frais;

2° Des jeunes gens de vingt à vingt-sept ans appelés par la loi de recrutement, mais favorisés par le sort, et restés dans leurs foyers.

Ceux-ci seraient armés et équipés aux frais de l'État; ils seraient régulièrement instruits, et soumis à des exercices fréquents, périodiques. Réunis au canton, ces pelotons formeraient une compagnie; réunis au chef-lieu d'arrondissement, ces compagnies cantonales formeraient un bataillon; réunis au chef-lieu du département, les bataillons formeraient une légion. A chaque degré de l'échelle administrative, l'autorité supérieure disposerait de cette troupe civique, dans l'étendue de son ressort. Les compagnies, les bataillons et les légions seraient commandés par des officiers en retraite; ils seraient soldés

aux frais du département, chaque fois que leur service les appellerait hors de leurs communes respectives, et soumis alors aux règles de la discipline militaire.

Ainsi organisée, ainsi commandée, ainsi disponible, la garde nationale sédentaire ou mobile, semblerait infiniment plus propre que la milice de la Grande-Bretagne [1] à

[1] Le maintien de l'ordre matériel, de la paix, de la tranquillité publique est confié en Angleterre :

1° Aux grands et petits constables;

L'unique différence entre les uns et les autres est dans l'étendue de leurs ressorts respectifs; les petits constables n'exercent leurs fonctions que dans l'enceinte d'un district très-limité (*tithing*, *township*, *parish*). Les grands constables les exercent dans l'enceinte d'un district moins circonscrit (*hundred*). Les uns et les autres sont aujourd'hui nommés et révocables par le juge de paix; deux juges de paix, au moins, doivent concourir à la nomination et à la révocation; les constables sont de purs agents d'exécution, sous l'autorité des juges de paix; ils veillent au maintien de l'ordre; leurs émoluments se règlent sur les actes dont ils sont chargés, comme ceux des huissiers, en France. Ils se choisissent pour auxiliaires des watchmen, dont le nombre est déterminé par la coutume de chaque lieu. Dans les circonstances extraordinaires, les magistrats font appel à la bonne volonté des citoyens et les admettent temporairement au rang de constables spéciaux.

2° Aux corps spéciaux de police (policemen) institués par des statuts particuliers, et soumis à l'autorité directe du sous-secrétaire d'État de l'intérieur.

3° A la milice.

La milice est une force armée éventuelle, en disponibilité dans chaque comté.

Elle est formée par voie de tirage au sort sur la liste des habitants du comté, entre dix-huit et quarante-cinq ans. La quotité par comté, est déterminée tous les dix ans, par le conseil privé. La durée de temps de service est de cinq ans; le remplacement est admis; il y a des motifs d'exception plus ou moins nombreux. L'organisation du corps est confiée aux députés-lieutenants

dispenser de toute intervention de l'armée de ligne, dans les temps ordinaires, et à seconder cette intervention, dans les grandes circonstances. Partout, dans les campagnes comme dans les villes, les magistrats et les corps armés, chargés de veiller au maintien de la tranquillité publique, trouveraient, en cas de besoin, une force auxiliaire considérable, et levée en masse régularisée, et dont l'avant-garde serait prête à répondre au premier signal.

V. Les fonctions de pouvoir municipal se divisent naturellement en trois catégories :

La police;

L'administration des propriétés communales;

L'administration des intérêts généraux de la commune.

du comté; le commandement au lord-lieutenant; c'est celui-ci qui nomme tous les officiers : ils sont pris parmi les principaux propriétaires du comté, et soumis à des conditions de fortune légalement déterminées, *sauf* les cas d'invasion du royaume, ou de rébellion dans le royaume. Les miliciens ne peuvent être appelés à servir hors de leur comté. Dans aucun cas, ils ne peuvent être appelés à servir hors du royaume; ils sont exercés à des époques déterminées, et soumis à la loi martiale, en temps de service actif; ce temps de service, en général, n'excède pas vingt-huit jours par an; ils sont alors payés comme la troupe de ligne; les punitions ne peuvent s'étendre jusqu'à la peine capitale. Dans les circonstances extraordinaires, la couronne peut appeler moitié en sus du contingent.

4° A la milice locale.

Force armée de même nature que la milice régulière, formée sur le même principe, mais dont le service est plus restreint et plus spécial.

5° A des corps de volontaires, infanterie et cavalerie (yeomanry).

La police municipale et rurale [1] appartient exclusivement au maire.

En présentant la loi du 18 juillet 1837, le gouvernement avait proposé de ranger cette attribution au nombre de celles qui n'appartiennent point au maire, en tant que magistrat municipal, mais qui lui sont simplement déléguées par l'autorité supérieure. Cette proposition n'a point été admise; on a maintenu la disposition de la loi du 16 août 1790 [1]. C'est une décision sur laquelle il faut revenir si l'on veut affranchir le maire de toute dépendance envers l'administration proprement dite. La ligne de démarcation entre la police générale, et la police locale est impossible, soit *à priori*, soit même *à posteriori*. Les conflits entre l'une et l'autre deviendraient inévitables et journaliers si le droit de statuer en pareille matière par voie d'arrêtés ou de règlements était confié à deux autorités distinctes, indépendantes l'une de l'autre, et, par cela même, antagonistes.

Ce droit doit être exclusivement réservé au délégué du gouvernement central. Le maire ne doit conserver que celui de requérir la force publique pour protéger les citoyens et faire cesser le désordre matériel.

[1] Loi du 18 juillet 1831, art. 10, § 1; art. 11, § 1 et 2.
[2] Tit. XI.

La conservation et l'administration des propriétés communales [1] appartient au maire.

Le conseil municipal règle lui-même, directement, sur la proposition du maire [2], le mode d'administration et de jouissance de ces propriétés, et les conditions des baux qui n'excèdent pas dix-huit ans pour les biens ruraux et neuf ans pour les autres, le préfet ayant qualité pour annuler les délibérations du conseil municipal, *pour violation des lois et règlements*, *ou en cas de réclamation*; comme il s'agit ici d'une simple question de droit ou de fait, à savoir s'il y a eu violation de quelque texte, ou lésion de quelque intérêt privé, rien n'empêche de substituer le tribunal de 1re instance au préfet. Ce ne serait point une intervention de la justice dans l'administration. Le pouvoir municipal, en pareil cas, n'*administre* pas, c'est-à-dire n'agit pas *de puissance à sujet*. C'est simplement le syndicat d'une société de co-propriétaires qui gère leurs affaires en restant soumis à l'obligation de suivre certaines règles.

Le conseil municipal délibère sur les acquisitions [3], ventes, échanges et partages des propriétés communales, sur les conditions de baux qui excèdent dix-huit ans pour les

[1] Loi du 18 juillet 1831, art. 10, § 2.
[2] Loi du 18 juillet 1831, art. 17 et 18.
[3] Loi du 18 juillet 1831, art. 19, § 3, 4, 5 et 9; art. 46, 47 et 49.

biens ruraux et neuf ans pour les autres biens, et enfin sur les baux des biens pris à loyer pour la commune, et sur l'acceptation des dons et legs qui lui seraient faits; ces délibérations sont rendues exécutoires par un arrêté du préfet en conseil de préfecture, lorsqu'il s'agit d'une valeur qui n'excède par 3,000 francs, pour les communes dont le revenu est au-dessous de 100,000 francs, et de 20,000 francs pour les autres communes.

S'il s'agit d'une valeur supérieure, il y est statué par ordonnance royale.

Comme il est ici question d'un simple acte de protection toute pareille à celle qu'exerce, à l'égard des biens des mineurs, la justice ordinaire, nul obstacle, ce semble, à considérer le maire comme le tuteur de la commune, prise en tant que propriétaire; le conseil municipal, comme un conseil de famille, et à remplacer, soit l'arrêté du préfet, soit l'ordonnance royale, par une homologation du tribunal de 1re instance, rendue en chambre du conseil, sur les conclusions du ministère public, conformément aux art. 457 et 458 du Code civil.

Par les mêmes raisons, on peut faire l'application des règles de ce même code aux actions judiciaires à intenter[1] ou à soutenir par une commune et aux transactions à

[1] Loi du 18 juillet 1831, art. 19, § 10; art. 50 et 59.

consentir en son nom, et remplacer, soit l'autorisation du conseil de préfecture, soit l'ordonnance royale (art. 59) par un avis de trois jurisconsultes [1], et une homologation du tribunal de 1re instance, rendue sur les conclusions du ministère public.

En transférant ainsi la protection des intérêts fonciers immobiliers de la commune d'une main dans une autre main, de l'administration supérieure à la justice ordinaire, on n'échange pas un joug contre un autre joug, à Dieu ne plaise. Autant l'intervention de l'administration supérieure, en pareille matière, est nécessairement inquisitive, minutieuse et tracassière, autant celle des tribunaux sera naturellement libérale et réservée. L'administration fait arme de tout pour étendre sa mainmise sur toutes les parties de la gestion communale, et transformer la commune à son image. La justice ordinaire sera désintéressée et indifférente; garantir ce mineur-là comme tout autre contre l'impéritie, la précipitation ou les malversations de son tuteur, c'est la seule idée qui la puisse préoccuper.

A l'égard des autres objets énoncés dans l'art. 19 de la loi du 18 juillet 1831, les délibérations du conseil municipal seraient obligatoires par elles-mêmes, et sur la simple signature du maire.

[1] Code civil, art. 464 et 467.

En ce qui touche l'administration des intérêts généraux de la commune, tout aboutit au budget, tout en définitive se résout en dépenses et en recettes.

Les dépenses sont obligatoires ou facultatives.

L'objet de chaque dépense obligatoire est déterminé par la loi [1]. Quand un conseil municipal omet de porter à son budget quelque dépense de cette nature, le préfet l'y inscrit d'office, en règle le montant sur la moyenne des trois dernières années, et impose, s'il le faut, sur la commune une contribution extraordinaire, pour y faire face.

Ces dispositions qui posent à l'indépendance absolue des conseils municipaux une limite fixe et légale, sans rien donner à l'arbitraire de l'administration, doivent être maintenues. En laissant, sur tout autre objet de dépense une entière liberté au pouvoir municipal, on l'émancipe véritablement, on l'affranchit de l'obligation de recourir, à chaque instant, à l'autorisation du pouvoir central; on lui confère, dans les grandes villes, un maniement d'affaires et de deniers peut-être excessif. Mais, encore un coup, il en faut courir le risque. Dans cet affranchissement de tout contrôle [2] seraient comprises les constructions nouvelles elles-mêmes, et les reconstruc-

[1] Loi du 18 juillet 1831, art. 30, 39 et 40.
[2] Loi du 18 juillet 1831, art. 45.

tions entières ou partielles, sauf l'obligation de soumettre les plans et devis, lorsqu'ils dépasseraient la somme de 30,000 francs au conseil des bâtiments civils [1], et le droit réservé au préfet de prononcer, en cas de dissentiment entre ce conseil et le conseil municipal.

Les recettes des communes doivent être arrêtées [2], en principe et en limites, par la loi générale des finances; dans l'enceinte de ces limites, le vote du conseil munipal serait libre.

Rien à changer quant aux emprunts [3]. L'avenir des communes doit demeurer placé sous la garantie de la loi, ou, tout au moins, des règlements rendus en conseil d'État avec les solennités requises.

Rien non plus [4] quant à la comptabilité. Plus on accorde de liberté au conseil municipal, plus il importe que la partie purement matérielle de sa gestion soit claire et régulière; et l'intervention de l'administration supérieure, sur ce point, en garantissant le maintien de l'ordre, ne porte aucune atteinte à l'indépendance de l'ordonnateur.

VI. Parmi les objets de dépenses obligatoires, doivent

[1] Loi du 18 juillet 1831, art. 45, § 2.
[2] Loi du 18 juillet 1831, art. 31.
[3] Art. 41.
[4] Art. 60 et 69.

être rangés, à l'avenir, rangés distinctement, positivement, expressément :

1° Les établissements de bienfaisance ;

2° Les établissements d'éducation ;

3° Les établissements qui tiennent, en quelque sorte, le milieu entre les établissements de bienfaisance et les établissements d'éducation, tels, par exemple, que les salles d'asile et les ouvroirs.

Parmi les objets qui doivent exercer, à l'avenir, la surveillance active du pouvoir municipal, il faudra comprendre les conditions imposées aux établissements industriels.

VII. Reste à tracer sommairement les règles de la responsabilité qui doit peser tant sur le maire, les adjoints et leurs auxiliaires subalternes, tels que gardes champêtres et autres, que sur le conseil municipal lui-même.

Dans un ordre de choses où tout est donné à l'élection, la responsabilité purement morale, celle qui s'exerce par l'action de l'opinion publique et qui doit trouver sa sanction dans le droit même d'élire ou de réélire, cette responsabilité-là doit jouer le premier rôle. La loi ne peut rien pour la fortifier, si ce n'est de rendre les élections fréquentes et sincères ; elle sera réelle dans les communes urbaines ; dans les communes rurales, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, il est à craindre qu'elle ne s'exerce ja-

mais que sous des conditions mobiles et capricieuses.

La responsabilité purement administrative, celle qui s'exerce du supérieur à l'inférieur et qui trouve sa sanction dans la crainte du blâme ou de la destitution, il n'y faut pas penser ; dans un tel ordre de choses, à parler rigoureusement, les magistrats électifs n'ont point de supérieurs [1] ; ils ne relèvent que du public ; tout au plus peut-on réserver au pouvoir central [2] le droit de suspendre un maire ou de dissoudre un conseil municipal dans des circonstances extrêmes ; mais c'est un droit périlleux dont le pouvoir central fera sagement de n'user qu'avec beaucoup de mesure.

La responsabilité juridique doit donc remplacer, à certains égards, la responsabilité administrative.

Il en est ainsi en Angleterre ;

Il en est ainsi aux Etats-Unis.

En Angleterre, le corps des juges de paix réunis en session trimestrielles, et au-dessus d'eux la cour suprême du banc du roi ont la haute main sur les magistrats électifs. Sur la plainte de toute partie lésée, sur la dénonciation de tout simple citoyen ou du grand jury, ces tribunaux interviennent, non-seulement pour punir les délits commis par les magistrats électifs, mais pour les con-

[1] Constitution de 1791, chap. IV, section 0, art. 5.
[2] Constitution de l'an III, art. 193 et suiv.

traindre à remplir leur devoir, et pour réparer même, au besoin, leurs négligences, leurs omissions.

Aux Etats-Unis, les Cours de session, et autres tribunaux de même nature, sont investies de pouvoirs peut-être encore plus étendus.

Nous ne saurions aller jusque-là. Les tribunaux, en France, ne sauraient prononcer que sur des délits, des contraventions nettement définis, exactement caractérisés. Mais cela suffit pleinement ; le droit étant maintenu aux préfets d'inscrire, d'office, sur les budgets communaux, toutes les dépenses obligatoires qui n'y seraient pas portées, et la résistance devenant alors, de la part du maire, ou du conseil municipal, une contravention punissable, on a, contre toutes les négligences, contre toutes les omissions de quelque importance une garantie suffisante. Ce qu'il faut, c'est ouvrir au ministère public, soit d'office, soit sur la plainte des parties lésées, une libre action à l'égard des magistrats municipaux. Les magistrats municipaux ne sauraient désormais rester à couvert, sous la garantie administrative, contre les poursuites de la justice. La garantie administrative, c'est-à-dire l'interdiction de toute poursuite jusqu'à autorisation du conseil d'État, n'a de sens que dans un système hiérarchique, ou l'agent d'exécution est censé n'avoir rien fait que sous l'impulsion immédiate et prochaine du ministre dont il relève.

C'est en ce sens seulement qu'il est raisonnable et régulier de constituer le ministre en demeure, ou de désavouer son agent, et de l'abandonner à la justice, ou de prendre à son compte le fait incriminé, et d'en répondre lui-même devant le pouvoir législatif. Dans le plan qui vient d'être exposé, les magistrats municipaux ne relèvant d'aucun supérieur hiérarchique, agissant *motu proprio,* doivent répondre directement, devant la justice, et pour eux-mêmes et pour les officiers subalternes qu'ils nomment et qu'ils emploient.

Toutefois, afiu de les tenir à l'abri de toutes poursuites incessantes, multipliées, tracassières, afin de les protéger contre les petites animosités locales, il conviendrait, ce semble, le cas échéant de poursuites dirigées soit contre un maire, soit même contre un conseil municipal tout entier, de faire l'application des principes posés par le code d'instruction criminelle, titre IV, chapitre III, sect. 1 et 2.

En transportant soit le jugement, soit simplement l'instruction de l'affaire, selon la gravité de l'imputation, du tribunal de 1re instance à un tribunal d'un ordre plus élevé, on aurait la certitude qu'aucune plainte ne sera légèrement accueillie, et aucun arrêt rendu sous l'influence de préventions fâcheuses.

Ces dispositions mettraient le sceau à l'indépendance

réelle, mais mesurée, pratique, raisonnable, du pouvoir municipal, en France.

Le territoire de la France, au lieu d'être, comme à présent, pulvérisé en individus, — en individus sans liens, sans cohésion, sans résistance personnelle, — en individus que les vents enlèvent, tour à tour, comme autant de brins de paille, se trouverait couvert d'êtres collectifs, — d'êtres animés, pleins de vie et de séve, pleins d'activité et d'entrain — d'êtres infiniment divers en grandeur, en puissance, depuis le nain jusqu'au géant, depuis Paris même jusqu'à la plus humble commune, — d'êtres avec lesquels le pouvoir central serait, sans cesse, obligé de compter, sans que son action directe sur les citoyens, en ce qui concerne les droits de l'État, les intérêts généraux de la société, fût ni réduite, ni même altérée.

C'est ce qui reste maintenant à démontrer.

CHAPITRE II

DES CANTONS

Les cantons, en France, sont, avant tout, des circonscriptions judiciaires ; il sont en même temps, à certains égards, des circonscriptions administratives.

Un canton est le ressort d'un juge de paix.

Les juges de paix sont nommés par le pourvoir exécutif.

Ils sont révocables.

En matière criminelle, ils connaissent des contraventions de simple police, concurremment avec les maires des communes, et, dans certains cas, exclusivement.

En matière civile, il connaissent de toutes les actions personnelles et mobilières et de toutes les actions possessoires, sans appel, jusqu'à concurrence de 100 francs ; à charge d'appel, jusqu'à concurrence de 200 francs.

Ils connaissent, en outre, de certaines matières spéciales.

Ils sont en toutes causes, sauf les exceptions portées par la loi, des conciliateurs obligés.

Ils sont enfin chargés de certains actes de juridiction non contentieuse.

On ne voit, en tout ceci, qu'une chose à réformer. Dorénavant, les juges de paix doivent connaître seuls des contraventions de police. C'est une attribution qu'on ne peut laisser aux maires. Point de juges électifs ; point d'appels à l'autorité municipale, en ce qui touche les choses d'ordre public, l'exécution des lois, les intérêts généraux du pays.

Par la même raison, les maires [1] doivent être remplacés dans leurs fonctions d'officiers de police judiciaire par les gardes champêtres cantonaux dont il sera parlé ci-après, et par les assesseurs ou suppléants du juge de paix, dans leurs fonctions éventuelles d'officiers du ministère public près le tribunal de simple police [2]. En revanche, et afin de ne pas multiplier sans nécessité les innovations, on peut leur laisser les fonctions d'officiers de l'état civil, bien que ces fonctions n'aient rien de véritablement municipal. Aucun acte de résistance aux injonctions de la loi n'est,

[1] Code d'instruction criminelle, art. 9 et 15.
[2] Code d'instruction criminelle, art. 144.

sur ce point à craindre de leur part, et tout désordre serait directement réprimé [1] par l'intervention de l'autorité judiciaire.

Mais, si le canton, considéré comme circonscription judiciaire, doit demeurer ce qu'il est, ou à peu près; considéré comme circonscription administrative, il doit prendre, ou plutôt reprendre un certain degré de développement.

Sous la constitution de l'an III, ainsi qu'on l'a rappelé naguère, le canton était le siége de l'administration municipale. Chaque commune rurale était administrée par un simple agent, et la réunion de ces agents au chef-lieu de canton formait la municipalité cantonale [2]. Cet état des choses, bien qu'il n'ait duré que cinq ans, et qu'il ait disparu depuis cinquante ans, a laissé quelques traces dans les faits et dans les esprits. Sans être le supérieur officiel des autres maires, le maire du chef-lieu de canton est leur guide, leur conseiller, c'est au canton que s'accomplissent les opérations administratives qui s'étendent à toutes les communes du ressort, le tirage au sort des jeunes gens appelés par la loi de recrutement, l'organisation des bataillons de la garde nationale; c'est par canton que le cadastre procède; c'est le canton qui est représenté dans les

[1] Code civil, art. 50 et 54.
[2] Constitution de l'an III, art. 144.

conseils généraux, et dans les conseils d'arrondissement; c'est, en général, au chef-lieu de canton que réside le principal agent de chaque administration financière. Le chef-lieu de canton a seul un curé — un vrai curé — inamovible, nommé par le concours des deux autorités ecclésiastique et civile; tandis que les autres communes du ressort n'ont que des desservants, nommés par l'évêque, et révocables à volonté. On ne fera donc rien d'extraordinaire, rien qui ne soit conforme aux habitudes d'esprit des populations, et aux tendances naturelles de tous les services publics, si l'on donne plus d'extension à la supériorité administrative du chef-lieu de canton, sur les communes du ressort, si l'on y fait siéger le magistrat chargé de tenir la main, dans chaque commune, à l'exécution des lois de l'État et des mesures de l'administration supérieure, à l'exacte observation des règles de la police générale et locale.

Mais quel sera ce magistrat, et quel nom portera-t-il? Est-il bien nécessaire d'en instituer un nouveau, et de lui donner un nouveau nom? Pourquoi ne pas confier ces importantes fonctions au juge de paix lui-même, sauf à lui donner, selon l'étendue du canton, un nombre plus ou moins grand de suppléants ou d'assesseurs?

Le juge de paix, qu'on veuille bien le remarquer, n'est pas un simple juge. La magistrature dont il est investi,

est de nature mixte ; il tient beaucoup du juge, mais un peu déjà de l'administrateur; toutes ses attributions ne sont pas juridiques. Indépendamment de celles qui viennent d'être indiquées, il exerce d'autres attributions tout à fait extra-judiciaires qui lui sont déférées soit par nos codes [1], soit par des lois spéciales, et c'est précisément pour cela qu'à la différence des simples juges, il est révocable à volonté.

Puisque les maires actuels sont juges en même temps qu'administrateurs, pourquoi les juges de paix, à l'avenir, ne seraient-ils pas administrateurs en même temps que juges? La confusion des pouvoirs ne serait pas plus grande dans un cas que dans l'autre; et, au vrai, le principe de la distinction des pouvoirs ne saurait être rigoureusement maintenu que dans les degrés intermédiaires de l'échelle politique; aux extrémités, les pouvoirs se touchent nécessairement, et se pénètrent plus ou moins. En haut, sur le premier plan, il faut que le pouvoir législatif participe, jusqu'à un certain point, au pouvoir exécutif par la désignation des ministres, et au pouvoir judiciaire par le droit de les accuser et de les juger ; il faut que le chef, quel qu'il soit, du pouvoir exécutif participe, jusqu'à un certain

[1] Voy. le code civil, le code de commerce et le code forestier ; voy. les lois sur l'enregistrement, les domaines, les contributions indirectes, la garde nationale, les chemins vicinaux, les aliénés, etc.

point, au pouvoir législatif, par l'initiative et le véto, et au pouvoir judiciaire, par le droit de grâce; en bas, sur le dernier plan, là où la loi passe de la puissance à l'acte, et entre en contact avec l'individu, il faut que le magistrat chargé d'en assurer l'exécution pour lui aplanir les voies, exerce, à certain degré, le pouvoir législatif, qu'il ait le droit de prendre des arrêtés, de faire des règlements, de disposer par voie générale; il faut qu'il exerce à certain degré le pouvoir judiciaire, qu'il ait le droit de réprimer lui-même, directement, immédiatement, les premiers symptômes de résistance, les premières apparences de désordre. Dans l'organisation de l'État, la confusion des pouvoirs absolus, et à tous les degrés, ce serait la tyrannie; la distinction des pouvoirs absolus et à tous les degrés, ce serait l'anarchie; entre des pouvoirs toujours séparés, toujours en présence, toujours sur le qui-vive l'un vis-à-vis de l'autre, vivant réciproquement sous l'influence exclusive de l'esprit de corps, l'antagonisme serait habituel, et les conflits de tous les instants.

Cela posé, en transférant du maire au juge de paix les fonctions de délégué de l'administration centrale dans les communes du ressort, on ne ferait rien d'anormal; et il y aurait double avantage pour l'ordre; l'autorité des juges de paix, déjà reconnue et respectée dans toute l'étendue du canton, profiterait à ses fonctions nouvelles; avantage

pour la liberté; le juge de paix porterait, dans l'exercice de ses attributions administratives, la gravité, la régularité, la circonspection de ses habitudes judiciaires. Il serait soulagé, dans le surcroît de travail qu'elles lui imposeraient, par l'accroissement du nombre de ses suppléants auxquels il en déléguerait une partie, en se réservant principalement les opérations qui touchent à l'ensemble du canton et aux rapports des communes entre elles. Il dominerait, de toute la tête, les maires des communes rurales, comme l'État dont il serait le représentant domine les localités, comme l'intérêt général domine les intérêts particuliers.

Les juges de paix et leurs suppléants demeureraient au choix du pouvoir exécutif, et révocables à volonté.

Leur qualité d'agent de l'administration centrale l'exige; mais, pour tempérer, dans l'intérêt de l'indépendance locale, l'exercice de ce droit inhérent au pouvoir exécutif, il paraîtrait à propos de rétablir une institution sur laquelle reposait, en quelque sorte, tout l'édifice de la constitution de l'an VIII et que la dictature consulaire n'a pas tardé à faire disparaître, après s'en être affranchie dès le premier jour.

Aux termes de la Constitution de l'an VIII, il était formé, dans chaque arrondissement communal, une liste

de notables, dans le sein de laquelle devaient être choisis les fonctionnaires locaux [1].

Réduite au dixième, par voie d'élimination, la liste d'arrondissement devenait une liste de notabilités départementales [2].

Le but, ou, tout au moins, la conséquence d'une semblable institution était :

1° De circonscrire dans un cercle déterminé le choix du pouvoir exécutif, de restreindre son action;

2° De *localiser*, s'il est permis de s'exprimer ainsi, les fonctions publiques; de faire en sorte que chaque localité, non-seulement *possédât*, mais *fournît* ses fonctionnaires;

3° De rendre les promotions plus lentes et plus régulières; plus lentes, le champ de l'avancement se trouvant, du moins, pour les grades inférieurs, limité au département, au lieu de s'étendre à toute la France; plus régulières, les titres de l'avancement devenant sur place plus faciles à apprécier;

4° Enfin, de rendre les révocations plus rares et plus difficiles, en obligeant le pouvoir exécutif à tenir compte de l'effet qu'elles produisent sur l'opinion locale. La destitution d'un étranger passe ignorée, mais non pas celle d'un concitoyen.

[1] Art. 7.
[2] Art. 8.

Tout ceci était bon en soi; c'étaient des entraves, mais des entraves utiles, salutaires, et dont le despotisme seul avait intérêt à se dégager.

Il faut sans doute, que le pouvoir exécutif soit libre dans ses choix, et, pour qu'il soit vraiment libre, il faut qu'il se meuve dans un cercle dont l'étendue soit suffisante. Mais tout arrondissement renferme et peut présenter un nombre suffisant de candidats aux places de juge de paix et de suppléant, de percepteur et de contrôleur du cadastre, d'entreposeur, de receveur, soit à pied, soit à cheval, des contributions indirectes, de receveur de l'enregistrement, de directeur ou de préposé aux bureaux de poste, d'agent voyer cantonal, etc. Tout département renferme et peut présenter un nombre de candidats suffisant aux places de sous-préfet, de juge, ou d'officier du ministère public dans un tribunal de première instance, de receveur particulier des contributions directes ou indirectes, de conservateur des hypothèques, d'agent voyer d'arrondissement.

Il suffirait, si l'on en revenait au principe posé par la Constitution de l'an VIII, que les fonctions locales fussent assurées aux candidats locaux, pour que les candidatures se formassent naturellement; et, d'un autre côté, le nombre des emplois à conférer dans chaque arrondissement, dans chaque département, étant limité — ostensiblement, ma-

nifestement limité — le nombre des candidats se réglerait naturellement sur les chances raisonnables de succès; on ne verrait plus, comme on le voit depuis cinquante ans, le territoire tout entier de la France ouvert, comme un champ sans bornes, à tous les genres d'ambition; on ne verrait plus tous les jeunes gens qui ont reçu tant soit peu d'éducation, se ruer, pêle-mêle, et à l'envi les uns des autres, sur les places; la foule des aspirants assiéger à flots pressés toutes les avenues du pouvoir; la foule des éconduits se transformer en mécontents de profession, en adversaires de l'ordre social, en instruments de dommage au service de toutes les factions.

La localisation des fonctions publiques aurait un autre avantage non moins réel.

L'état nomade en quelque sorte que l'on fait en France aux fonctionnaires publics, l'habitude de les dépayser à chaque instant, de les faire voyager sans cesse d'un bout du territoire à l'autre, les place inévitablement dans l'alternative ou d'une servilité absolue, ou d'une insubordination blâmable. Entièrement à la disposition du chef qui peut non-seulement les révoquer, mais les déplacer selon son bon plaisir, et, en les déplaçant, améliorer ou aggraver leur condition, les favoriser ou les ruiner; dégagés de toute responsabilité vis-à-vis d'un public qui change sans cesse pour eux, et qu'ils ne rencontrent qu'en passant,

s'ils ne songent qu'à leur petite fortune, le pouvoir trouve, en eux, des instruments d'une docilité qui dépasse les besoins du service, ils deviennent des agents politiques, des serviteurs de tous les ministères successifs. S'ils veulent échapper à cette dépendance humiliante, il leur faut chercher dans l'opposition le point d'appui qui leur manque, en appeler, contre leur chef, à la polémique de la presse, ne point reculer devant le scandale.

Un fonctionnaire public qui a ses racines dans le lieu même où il réside, qui vit entouré des siens, sous l'œil de ses proches, de ses amis, de ses rivaux, est naturellement enclin, et, au besoin, forcé de se respecter lui-même. S'il abuse de l'ascendant que lui donnent ses fonctions, il y a récri contre lui de toutes parts et ses concurrents en profitent à son détriment. S'il se renferme, au contraire, dans la ligne de son devoir, il est approuvé et devient bientôt inattaquable; l'opinion honnête, durable, éclairée le protége. Règle générale, tout homme, chez soi, pour peu que la condition soit honorable, est, à certain degré, indépendant et ami de l'ordre; l'homme dépaysé, déraciné, si l'on peut ainsi parler, appartient à ses intérêts et aux circonstances, tour à tour souple, complaisant, ou turbulent, selon le vent qui souffle autour de lui.

Est-il besoin de dire que la presque impossibilité des

passe-droits, la régularité des promotions, la lenteur graduée de l'avancement, la rareté des destitutions arbitraires, en imprimant aux fonctions publiques le caractère paisible et régulier des professions libérales, en leur enlevant le caractère aventureux, aléatoire de carrière à franchir au pas de course, de loteries dont les gros lots sont au prix des sollicitations, de la faveur, d'un jeu de hasard où les dés sont pipés, l'administration y gagnerait en honneur et en sécurité autant que la vie intérieure des localités en consistance, en mouvement, en activité régulière, sans que le Gouvernement, abdiquant l'ubiquité du patronage, y perdît autre chose que des facilités politiques plus dangereuses qu'utiles, *des abus d'influence*, véritable emprunt usuraire, dont les intérêts retombent, tôt ou tard, lourdement à sa charge.

Auprès de ces grands et inestimables avantages, que serait, s'il existait, le danger d'un peu de mollesse, d'un peu de laisser aller de la part des fonctionnaires locaux, d'un peu de complaisance, d'un peu de camaraderie, vis-à-vis de leurs concitoyens? En admettant, pour ce qu'il peut valoir, cet inconvénient, le seul qu'on puisse alléguer contre le système de la localisation des fonctions publiques, à peine s'il en faudrait tenir compte. Ce serait d'ailleurs, aux préfets, aux chefs de service, dans chaque département, aux inspecteurs généraux et particuliers,

tous choisis sur toute la surface de la France, à faire leur devoir et à réprimer, avec une juste sévérité, toutes les négligences, tous les torts, tous les désordres.

Les juges de paix et leurs suppléants seraient choisis sur les premières listes d'arrondissement ; mais, pour arriver à la formation de ces listes, il faudrait se garder d'employer le procédé indiqué par la Constitution de l'an VIII. Ce procédé consistait à convoquer tous les citoyens dont se composait l'arrondissement, en les invitant à se réduire eux-mêmes au dixième, par voie d'élimination volontaire. Une telle invitation n'aurait à coup sûr rien d'attrayant pour personne. Qui voudrait se déranger de ses affaires pour déclarer publiquement sa propre incapacité? Quelle confiance pourrait inspirer le résultat d'une semblable opération? Le vrai procédé serait celui-ci :

La loi poserait des conditions de candidatures pour chaque branche de service administratif ou judiciaire.

Dans chaque commune, le maire, en conseil municipal, dresserait la liste des habitants de la commune qui réuniraient en leur personne telles ou telles de ces séries de conditions.

La liste serait affichée.

Le conseil municipal prononcerait, le cas échéant, sur les réclamations.

La réunion des listes communales formerait la liste d'arrondissement.

Les juges de paix choisis sur cette liste, seraient salariés comme ils le sont aujourd'hui. Les suppléants seraient gratuits. Cela permettrait d'en appeler un plus grand nombre. Ce serait un noviciat administratif et judiciaire ouvert aux jeunes gens dont l'éducation libérale aurait été, comme elle l'est d'ordinaire, complétée par un cour de droit.

Pour maintenir l'ordre dans toute l'étendue du canton, le juge de paix disposerait de la brigade de gendarmerie la plus voisine; mais, comme la distribution et l'emplacement des brigades de gendarmerie ne correspond pas toujours exactement à la division des cantons, et comme l'insuffisance en nombre de ce corps excellent est partout l'objet de plaintes, de réclamations continuelles, il conviendrait de créer, dans chaque canton, une brigade de gardes champêtres cantonaux, armés, équipés et soldés aux frais du département, et investis, en tant qu'officiers de police judiciaire, des mêmes attributions que la gendarmerie.

Le département serait amplement dédommagé de cette dépense par la vigueur et la régularité avec laquelle la police serait désormais exercée dans toute l'étendue de son territoire. Tout le monde sait combien l'institution

des gardes champêtres purement communaux est défectueuse. Ce sont des hommes illettrés, hors d'état, pour la plupart, de dresser correctement un procès-verbal. Ne recevant qu'une très-modique rétribution sur le budget communal, ils sont forcés de donner la plus grande partie de leur temps à l'exercice d'une profession privée; leur intervention, là où il y a désordre, est de très-peu de poids; ils manquent d'autorité morale sur la population. Il en serait tout autrement d'une brigade, composée d'hommes bien choisis, et bien commandés, dirigés par le juge de paix, et ses suppléants, uniquement consacrée au maintien de l'ordre, sorte de gendarmerie à pied, qui seconderait et suppléerait la gendarmerie à cheval. L'existence d'un tel corps, réduisant les gardes champêtres communaux au service purement municipal, mettrait d'accord leur capacité et leurs fonctions, au grand avantage de la société. Ce serait étendre à toute la France, le bienfait de ces corps de *policemen*, dont la création a fait tant d'honneur à sir Robert Peel. Il va sans dire que ce corps prendrait un autre nom dans l'intérieur des communes urbaines, et pourrait recevoir une organisation différente, plus étendue, plus compliquée.

Indépendamment de la brigade de gendarmerie, et de

[1] Bowyer, *Commentaire on the Constitutionnel law of England.* — Londres, 1846, p. 390.

la brigade de gardes champêtres cantonaux, les juges de paix auraient à leur disposition la compagnie de garde nationale mobile dont il a été fait mention au chapitre précédent ; force considérable, puisque l'institution de ces compagnies ne tendrait à rien de moins que constituer une armée intérieure, égale en nombre, et presque égale en consistance militaire à l'armée active elle-même.

On sait, en effet, que chaque année environ 310,000 jeunes gens atteignent l'âge de vingt ans ;

Que, sur ces 310,000 jeunes gens, environ 170,000 sont déclarés exempts du service par des motifs divers ;

Que, sur les 140,000 qui restent, environ 72,000 entrent dans l'armée active, déduction faite des exemptions et des non-valeurs ;

Qu'enfin, et par suite, 68,000 restent dans leurs foyers.

Ce sont ces 68,000 jeunes gens augmentés d'un nombre indéterminé de volontaires armés et équipés à leurs frais, qui formeraient, ainsi qu'on l'a expliqué plus haut, des pelotons dans chaque commune, des compagnies dans chaque canton, de garde nationale mobile.

Disponibles pendant un nombre d'années égal à celui du service actif ; annuellement recrutées par un contingent égal aux libérations annuelles ; commandées, chacune, par un capitaine en retraite, lequel aurait le choix des officiers et des sous-officiers, et s'entourerait naturel-

lement des jeunes gens les plus intelligents, les mieux élevés ; soldées et soumises aux lois militaires, toutes les fois qu'elles seraient employées hors de leurs communes respectives, régulièrement exercées, ces compagnies équivaudraient, pour le service intérieur, aux troupes de ligne.

L'institution aurait le mérite de rendre plus égale la charge du recrutement ; de faire traverser, à toute la population active, la profession des armes, sans en enlever plus de la moitié aux professions civiles ; de donner, dès leur jeunesse, aux classes ouvrières des habitudes d'ordre, de discipline, d'obéissance légale ; d'exercer les classes aisées au maniement des armes, et de tenir constamment sous la main du premier magistrat de chaque canton une force en état de dominer toutes les tentatives de désordre.

Chaque canton serait représenté au conseil de département par l'un de ses habitants.

A cet effet, les maires de toutes les communes, réunis sous la présidence du doyen d'âge au chef-lieu du canton, formeraient un comité électoral semi-officiel : après avoir entendu les compétiteurs, ce comité arrêterait une liste indicative de cinq candidats qui serait affichée dans chaque commune.

L'élection aurait lieu, dans chaque commune, aux mê-

mes conditions, et dans les mêmes formes que l'élection des conseillers municipaux.

Le recensement des votes serait fait publiquement, au chef-lieu de canton, par le juge de paix.

Un canton ainsi constitué, composé de communes indépendantes dans la sphère de leurs intérêts municipaux, mais soumises à l'action directe de l'administration supérieure dans la sphère des intérêts généraux de l'État et du département; — cette action exclusivement exercée, dans chaque branche d'administration, par un ou plusieurs fonctionnaires publics selon l'étendue de leurs ressorts respectifs; — fonctionnaires au choix du pouvoir exécutif, révocables à sa volonté, mais fonctionnaires locaux, appartenant à des familles connues, dont les titres seraient constatés et vérifiés sur les lieux; — en tête de ce corps de fonctionnaires locaux, un magistrat soumis aux mêmes conditions, sorti des mêmes rangs, administrateur et juge tout ensemble, entouré d'assesseurs choisis dans les familles honorables de la localité, disposant d'une milice civique, mais bien disciplinée, bien commandée; — un canton ainsi constitué serait, dans l'organisme de l'État, un organe vigoureux, vivace, efficace; un premier centre d'action, réunissant, à un haut degré, les deux conditions de tout régime légal, l'autorité morale, l'ascendant, sans lequel il n'y a point d'obéissance digne ni

durable ; l'autorité matérielle, la force, sans laquelle il n'y a point d'obéissance régulière et ponctuelle.

L'institution des juges de paix, tant en Angleterre qu'aux États-Unis, se rapproche, à quelques égards, du plan qui vient d'être indiqué, mais elle en diffère essentiellement sous d'autres rapports. On s'est efforcé d'en approprier les avantages à notre état de choses actuel, en évitant les graves inconvénients que les Anglais et les Américains eux-mêmes sont forcés d'y reconnaître.

En Angleterre, comme dans les États du Nord de l'Amérique, il n'existe, entre la paroisse, la cité, le *township*, n'importe le nom, et l'État lui-même qu'une circonscription territoriale, le comté [1]. Dans l'enceinte de chaque comté, la plus grande partie des pouvoirs, tant judiciaires qu'administratifs, est dévolue au corps des juges de paix.

En Angleterre, tout propriétaire qui jouit d'un revenu libre de 100 livres sterling, ou d'une expectative, par voie de succession, de 300 livres sterling, peut être porté à titre de juge, dans la commission de paix de son comté [2] ; il lui suffit de faire offre de ses services au chancelier, par

[1] Plusieurs comtés d'Angleterre sont divisés en sections (*riding*) pour la facilité du service. Les sessions trimestrielles se tenaient alternativement dans chaque section.

Tous les comtés étaient autrefois divisés en circonscriptions judiciaires auxquelles correspondaient de petits tribunaux dont la juridiction est, depuis longtemps, tombée en désuétude.

[2] Blackst, 16e édit., t. I, p. 351 et 352 ; Bowyer, p. 387.

l'entremise du lieutenant de comté, et de prêter serment, en recevant son acte de nomination; il est très-rare que cette offre soit refusée; plus rare encore que la nomination soit révoquée; il faut, pour cela, les motifs les plus graves, et la commission générale elle-même n'est renouvelée que dans certaines circonstances spéciales, telles que l'avénement d'un nouveau roi, par exemple. Il y a, dans chaque comté, plusieurs centaines de juges de paix. Leurs fonctions sont gratuites.

Aux États-Unis, les juges de paix sont nommés directement quelquefois par les électeurs, quelquefois par le gouverneur[1]; dans certains États, ils sont réélus tous les ans, dans d'autres tous les sept ans, mais l'esprit de l'institution est le même qu'en Angleterre.

« Le juge de paix, dit M. de Tocqueville, tient le milieu entre l'homme du monde et le magistrat, l'administrateur et le juge. Le juge de paix est un citoyen éclairé, mais qui n'est pas nécessairement versé dans la connaissance des lois. Aussi, ne le charge-t-on que de la police de la société, chose qui demande plus de bon sens et de droiture que de science. Le juge de paix apporte dans l'administration lorsqu'il y prend part, un certain goût des formes et de la publicité, qui en fait un instrument fort gênant pour

[1] Connecticut Swift, t. I, p. 105. Massachussets, Tocqueville, t. I, p. 96.

le despotisme, mais il ne s'y montre pas l'esclave de ces superstitions légales qui rendent les magistrats peu capables de gouverner. »

Ni les juges de paix anglais, ni ceux des États-Unis n'ont de ressort propre à chacun deux; tous exercent, ou concurremment ou conjointement, dans toute l'étendue du comté auquel ils appartiennent[1].

Les attributions des juges de paix, en qualité de juges civils, sont, en Angleterre, très-limitées[2]; en Amérique, elles sont plus étendues, du moins dans certains États, et, ressemblent, jusqu'à un certain point, aux attributions de nos juges de paix.

En matière criminelle les juges de paix instruisent, à l'égard de tous les délits [3] et de tous les crimes; ils sont juges de tous les délits et de tous les crimes qui n'offrent pas un très-haut degré de gravité[4]. En Amérique, les attributions des juges de paix, en tant que juges instructeurs, sont les mêmes qu'en Angleterre; en tant que juges proprement dits, elles sont moins étendues[5].

En matière d'administration, de police, de voirie, etc., les attributions des juges de paix, soit anglais, soit amé-

[1] Swift, t. I, p. 105.
[2] Cottu, *De la Justice criminelle en Angleterre.* — Paris, 1822, p. 25. — Connecticut, Swift, t. V, p. 107-109.
[3] Cottu, p. 26.
[4] Bowyer, p, 333 et 334.
[5] Swift, t. N, p. 303 et 305.

ricains sont infinies. Ces attributions leur ont été successivement déférées par une multitude de lois spéciales; l'énumération en remplit les cinq énormes in-4° de Burn[1]. Ils exercent, en Angleterre et aux États-Unis, à peu près toutes les fonctions que remplissent, en France, les simples commissaires de police, les commissaires généraux, les maires considérés comme délégués du pouvoir central, les sous-préfets, les préfets, les conseils de prud'hommes, les inspecteurs de tous les services, les chefs de division de tous les bureaux. Souvent toutefois la loi, en autorisant telle ou telle entreprise, une route, par exemple, ou un canal, en confie l'exécution à une commission spéciale qu'elle désigne, et qui agit alors souverainement, dans les limites du mandat légal.

Les juges de paix anglais ou américains, exercent leurs fonctions diverses, tant administratives que judiciaires, non point hiérarchiquement mais *gradatim*. Les fonctions les plus simples sont exercées par des juges de paix isolés; celles qui sont un peu plus difficiles, un peu plus compliquées, le sont par deux juges de paix, réunis en *petites sessions*; les plus importantes sont exercées par le corps entier des juges de paix, complet ou non, mais dûment convoqué, en sessions trimestrielles; telle est

[1] Burn, *Justice of the peace.*

du moins la règle en Angleterre; aux États-Unis, l'époque des grandes sessions et le nombre des juges qui les composent[1] variant, c'est aux sessions trimestrielles que sont portés les appels des décisions rendues, soit en matière administrative, soit en matière judiciaire, par les juges de paix, procédant isolément, ou réunis en petites sessions.

Au-dessus du corps des juges de paix, il n'existe aucune autorité qui soit appelée à les diriger par ses instructions, ou à les redresser lorsqu'ils tombent dans quelque faute. Les juges de paix encourent simplement, chacun pour son compte, le danger d'être poursuivi devant les tribunaux supérieurs, en raison de leurs méfaits personnels.

Au-dessous des juges de paix, il n'existe que des constables, simples agents d'exécution, unique force dont les juges de paix disposent; car la milice n'existe que sur le papier, et, s'il arrivait qu'elle fût mise réellement sur pied, elle serait aux ordres du lieutenant du comté seul.

Les grands constables (*high constables*) sont nommés par le corps entier des juges de paix, aux sessions trimestrielles, les petits constables dans les petites sessions,

[1] Tocqueville, t. I, p. 36.

par deux juges de paix seulement. En principe, la différence entre les uns et les autres consiste uniquement dans l'étendue de leurs ressorts respectifs[1]; en principe, les uns et les autres, sont des agents gratuits; mais, en fait, les petits constables sont désormais subordonnés aux grands, et tous également sont salariés[2]. Par deux actes assez récents, les juges de paix réunis en sessions trimestrielles ont été autorisés à organiser, sous l'approbation du secrétaire d'État de l'intérieur, un régime de police régulière, hiérarchique[3] (*constabulary force*), qui tienne lieu, dans les campagnes, des corps de *policemen*, établis à Londres et dans beaucoup de grandes villes.

On voit par cet exposé rapide, en quoi le plan qui vient d'être indiqué ressemble au système qui prévaut en Angleterre et aux États-Unis, et en quoi il en diffère.

Confier, dans l'étendue d'un canton, circonscription très-inférieure en superficie aux comtés de l'Angleterre et de l'Amérique, circonscription hiérarchiquement subordonnée à deux autres circonscriptions territoriales — confier, disons-nous, dans l'étendue d'un canton, l'adminis-

[1] Bowyer, p. 389.
[2] 2 et 3 Vict. C. CXII; 3 et 4 Vict. C. LVIII.
[3] Bowyer, p. 390.

tration publique à des fonctionnaires exclusivement choisis parmi les familles les plus honorables du lieu, fortifier le gouvernement en l'associant à leur influence morale ; l'obliger, en même temps, de respecter, à certain degré, leur indépendance ; placer, en tête de ce corps de fonctionnaires locaux, un magistrat investi de la même autorité morale, protégé par la même force de situation, réunissant, dans sa personne, aux qualités du citoyen éminent, les trois attributs de la puissance suprême — l'autorité législative — l'autorité judiciaire — l'autorité exécutive — mais les réunissant au degré le plus limité, disposant, dans l'intérêt de la loi et de l'administration, d'une force purement civile, et d'une force civique, mais militairement organisée, voilà, sous toutes les distinctions, additions, suppressions qu'on aperçoit d'un coup d'œil, tout ce qu'il semble possible d'emprunter utilement au système anglo-américain.

Nos mœurs répugneraient avec raison à l'idée de reconnaître, dans tout homme possédant une certaine fortune, le droit de s'arroger à peu près nécessairement une magistrature importante, et de s'y établir à peu près aussi solidement que dans son domaine ; nos habitudes d'ordre et de régularité reculeraient, avec raison, devant l'idée de cumuler, dans une seule magistrature, une variété indéfinie de pouvoirs, tous d'une extrême étendue, et de per-

mettre à un nombre indéfini de magistrats d'exercer tous ces pouvoirs, concurremment, simultanément, dans l'étendue d'un même ressort ; nous ne concevrions ni judicature, ni administration sans hiérarchie ; nous ne comprendrions pas comment les mêmes magistrats, réunis en nombre différent, à des époques différentes, pourraient, sans porter atteinte à tous les principes, ou se déjuger eux-mêmes, ou se réformer mutuellement ; l'autorité de la loi n'est malheureusement pas assez puissante, chez nous, pour que la baguette d'un constable, d'un simple officier ministériel, puisse nous tenir lieu de force armée ; enfin, il nous serait presque impossible d'admettre, à côté d'une extrême facilité à poursuivre, pour la moindre faute, les simples agents d'exécution, l'irresponsabilité, sinon complète, du moins presque entière des magistrats qui les emploient. Les juges de paix anglais n'ont point de supérieur légal ayant droit de leur demander compte de leur gestion, de les redresser, de les réprimander, de les révoquer même, au besoin ; et s'ils sont, en principe général, exposés, le cas échéant, à des poursuites devant les tribunaux de l'ordre le plus élevé, ils trouvent, dans les formes de la procédure, modifiées à leur profit, une protection efficace, et toute facilité leur est ménagée, ou pour s'affranchir à peu de frais de ces poursuites, ou pour y échapper sains et saufs ; conséquence inévitable du

système. Comment demander à de simples propriétaires, à de simples gentilshommes, un compte sévère de fonctions si nombreuses, si importantes et si diverses, que le magistrat de profession, le plus expérimenté et le plus habile, en serait accablé?

Dans le plan qui vient d'être indiqué, nos juges de paix, en tant que juges, demeureraient soumis, pour tout crime ou délit commis dans l'exercice de leurs fonctions, aux dispositions des art. 483 et 484 du Code d'instruction criminelle; en d'autres termes, ils demeureraient directement et sans intermédiaire justiciables de la cour d'appel; en tant qu'administrateurs, ils seraient soumis à la même condition et jouiraient des mêmes priviléges; mais, en outre, aucun mandat ne pourrait être décerné contre eux, sans qu'au préalable, la procédure eût été communiquée au préfet, et par celui-ci au ministre de l'intérieur, lequel serait maître, ou de laisser un libre cours aux poursuites, ou de les arrêter, en assumant sur lui la responsabilité du fait incriminé; l'affaire suivrait alors son cours, contre qui de droit, devant qui de droit. C'est le système qu'en 1835 le dernier gouvernement proposait de substituer au système actuel de la garantie administrative; c'est le seul qui soit, à la fois, libéral, juste et régulier; libéral, car il n'interrompt point l'action de la justice; juste, car il fait remonter la responsabilité jusqu'au vrai coupable,

jusqu'à celui qui a ordonné le crime, ou qui l'a permis; régulier, car il assure l'obéissance hiérarchique de l'inférieur envers le supérieur.

Montons un nouveau degré.

CHAPITRE III

DES ARRONDISSEMENTS

Après le canton, l'arrondissement. Le canton est un groupe de communes; l'arrondissement est un groupe de cantons. Cette circonscription intermédiaire, établie par l'Assemblée constituante [1] sous le nom de district, supprimée implicitement par la constitution de l'an III [2], rétablie, sous le nom actuel, par celle de l'an VIII [3], est tout ensemble administrative, judiciaire et politique.

Nous l'étudierons sous ces trois caractères.

§ I.

Les provinces de France, celles du moins qui

[1] Constitution du 14 septembre 1791, art. 1.
[2] Constitution du 5 fructidor an III, art. 1.
[3] Constitution du 22 frimaire an VIII, art. 1.

n'étaient pas pays d'États, étaient divisées, sous l'ancien régime, en généralités.

Chaque généralité correspondait à la juridiction d'un bureau des trésoriers de France, où siégeaient deux receveurs généraux, exerçant alternativement, d'année en année, et versant au trésor royal le produit des tailles et autres impositions directes. Depuis le règne de Richelieu — règne, c'est le mot propre ! chaque généralité était placée sous la direction suprême d'un intendant de justice, de police et de finances qui tenait en main toutes les branches de l'administration publique.

Les vingt-deux généralités du royaume étaient subdivisées en cent quatre-vingt-une élections. On nommait ainsi le ressort d'un tribunal fiscal chargé de veiller à la répartition et au recouvrement des impôts prélevés dans les généralités, et de statuer sur les réclamations et contestations entre le trésor et les contribuables. Chaque élection comprenait un certain nombre de paroisses, sous la direction et la surveillance d'un subdélégué de l'intendant.

Lors donc que l'Assemblée constituante [1], après avoir divisé la France en départements et subdivisé les départements en districts, a placé en tête de chaque district, un

[1] Décret du 22 décembre 1790, sect. I, art. 6; *ibid.*, sect. II, art. 1 — 31.

corps administratif, divisé lui-même en deux sections, dont l'une, sous le nom de Directoire, était armée du pouvoir exécutif; lorsqu'elle a commis à ce corps administratif, le soin de pourvoir, sous la direction de l'autorité supérieure et par l'entremise d'un procureur-syndic, à toutes les parties du service public, et notamment à l'assiette, à la répartition et au recouvrement de l'impôt direct, elle n'a fait, en cela, que régulariser sous des noms nouveaux, et des formes nouvelles, un état de choses préexistant.

L'analogie, ou plutôt l'identité est devenue plus frappante encore, lorsque la loi consulaire du 28 pluviôse an VIII a substitué, au directoire de district un sous-préfet, vrai successeur du subdélégué de l'ancien régime, et au conseil de district un conseil d'arrondissement chargé de la répartition de l'impôt direct.

C'était rétablir les élections.

Toutes choses étant, depuis lors, demeurées au même état, convient-il de le maintenir, de le supprimer ou de le modifier?

Convient-il, en particulier, de conserver les sous-préfets?

C'est une question que les théoriciens ont fréquemment agitée. A quoi bon les sous-préfets, disent-ils? Leur existence n'est qu'une superfétation, et leur emploi qu'une sinécure. Un sous-préfet n'est dans chaque arrondisse-

ment que l'*alter ego* du préfet; il n'a que des fonctions de seconde main; il n'a point d'attributions en propre; à l'égard des autorités locales, il n'est qu'un agent de transmission, la poste en remplirait l'office avec plus de régularité et de célérité; comme agents de surveillance, des inspecteurs visitant les localités, tantôt périodiquement, tantôt à l'improviste, offriraient à l'administration supérieure plus de garanties.

Ajoutons que ces considérations acquerraient plus de force encore, si l'on érigeait, comme nous le proposons, les juges de paix en maires de canton, quant à la partie la plus générale et la plus importante des mairies.

On peut répondre, toutefois, et, selon nous, on a raison, de répondre que de semblables objections ne prouvent rien, précisément parce qu'elles prouveraient trop, parce qu'on pourrait demander, au même titre la suppression des préfets, la suppression de tous les dégrés de hiérarchie entre les chefs de service dans toutes les branches de l'administration, et les agents immédiats d'exécution.

Or, peut-on poser un tel principe dans un sens absolu, quelles que soient l'étendue de l'État, la multiplicité des affaires, la diversité des intérêts? ne doit-on faire aucune distinction, sous ce rapport, entre le royaume de France, par exemple, et la république de Genève?

Évidemment, cela serait absurde. Exiger, dans un

grand pays, que les premiers dépositaires de l'autorité voient tout de leurs propres yeux et fassent tout de leurs propres mains, qu'ils ne délèguent de degré en degré, aucune portion de leur pouvoir et de leur surveillance, ce serait compromettre, à plaisir, l'énergie et la régularité des services publics. Cela saute aux yeux et n'a pas besoin d'être démontré.

Combien faut-il interposer, dans un grand État, d'autorités déléguées entre l'administration supérieure et les derniers agents d'exécution ; en d'autres termes, de combien de degrés doit se composer la hiérarchie administrative ?

Cela dépend manifestement des temps, des circonstances et de la nature même de chaque service. La question, en ce qui concerne les sous-préfets, n'est donc pas de savoir s'ils sont, ce qu'effectivement ils sont, des préfets au petit pied, mais si leur intervention est nécessaire ou simplement utile au bien et à l'expédition des affaires.

Or, à cet égard, la question n'est pas douteuse, si l'on interroge les gens du métier, et, si l'on interrogeait les administrés, il est permis d'avancer qu'elle le serait encore moins.

L'institution des sous-préfets date de 1800 ; elle a par conséquent près de soixante ans d'existence, et n'a jamais été attaquée que sous un point de vue purement théorique.

Cela seul, au besoin, suffirait pour répondre à ces attaques. Ce qui dure longtemps a sa raison de durer, le mouvement se prouve en marchant. Ne fût-elle pas d'ailleurs à l'abri de tout reproche, en principe général, une institution longtemps en vigueur a nécessairement pris racine dans le sol ; il s'est groupé, autour d'elle, une diversité d'intérêts, il s'est formé une multiplicité de rapports, il s'est établi une continuité d'habitudes qu'on ne dépayserait pas impunément, et dont il importe de tenir grand compte. Ces rapports journaliers, ces intérêts en jeu, ces habitudes contractées, ce sont les liens entre les membres des petites sociétés dont la grande société se compose ; c'en est, pour ainsi dire, l'âme et la vie ; et ce sont, en même temps, les moyens légitimes et réguliers d'action sur ces sociétés partielles, les canaux par lesquels un gouvernement sensé fait pénétrer ses vues dans les esprits, et prépare leur adoption ; ce sont, en un mot, ses moyens d'influence, et, quand il les brise ou les disperse, il ne lui reste plus que la force, pour triompher des résistances individuelles et conjurer les mécontentements qu'il a suscités.

Bien loin donc de supprimer les sous-préfets, dont, au surplus, il n'est pas exact de dire qu'ils n'ont point d'attributions en propre bien [1] ; loin de supprimer ainsi, par

[1] Voy. l'*Annuaire* du département de l'Eure, année 1854, p. 96.

contre-coup, les arrondissements, comme on l'a fait en l'an III, car c'est dans son premier magistrat que l'arrondissement se personnifie; bien loin de priver ainsi les préfets d'auxiliaires locaux, qu'ils ne peuvent remplacer qu'imparfaitement en accroissant leurs bureaux, et en multipliant leurs commis; bien loin enfin de réduire les administrés à l'alternative ou de poursuivre leurs intérêts, leurs réclamations, leurs démarches au chef-lieu de la préfecture, ce qui multiplierait, pour eux, les frais et les déplacements, ou de les éparpiller entre plusieurs cantons, et d'avoir affaire à plusieurs administrations différentes; nous estimons qu'on ferait sagement de donner aux sous-préfets plus d'importance et aux arrondissements plus de consistance, en étendant, aux uns comme aux autres, ce principe de la *localisation des fonctions publiques* dont nous avons expliqué les avantages dans le chapitre précédent.

Ce principe, nous ne l'ignorons pas, est directement contraire à celui qui prévaut, en France, depuis longtemps, et de plus en plus chaque année, de plus en plus à chaque nouveau gouvernement, monarchie ou république, monarchie de l'ancien ou du nouveau régime. On dirait que la France est un pays conquis par son administration: point de localité où les fonctions publiques

soient gérées par des indigènes ; point de localité où les fonctions publiques persistent dans les mêmes mains et se perpétuent dans les mêmes familles. Notre régime, c'est l'opposé du *self government*. Nos administrateurs, ce sont les Anglais dans l'Inde, ou les Autrichiens en Lombardie. Cela n'est ni bon ni sensé. Il n'est point d'arrondissement, en France, où ne se trouve, pour peu qu'on le cherche, l'étoffe d'un bon sous-préfet. Il n'est point d'arrondissement, en France, où ne puisse se former un nombre suffisant de receveurs particuliers et de contrôleurs des contributions indirectes, de directeurs et d'inspecteurs de l'enregistrement, de conservateurs des hypothèques, etc., etc., et même, au bout d'un certain temps, d'ingénieurs ordinaires des ponts et chaussées. Ce sont, après tout, des fonctions modestes, et qui n'exigent ni génie, ni talents extraordinaires. De la probité, du bon sens, des habitudes laborieuses y suffisent pleinement. Supposez des conditions de candidatures sévèrement déterminées par la loi, et, dans chaque département, une liste de candidats soigneusement dressée par le conseil général, sur les renseignements recueillis par les juges de paix et les maires ; supposez, pour l'État, l'obligation de choisir sur cette liste, vous aurez, dans chaque arrondissement, un corps de fonctionnaires indiqués, sans être imposés, permanents sans être inamovi-

bles, rattachés aux principales familles du pays par des rapports de parenté ou de société, préparant aux mesures de l'administration l'assentiment et le concours des administrés, rendant à l'autorité l'appui qu'ils en reçoivent. Au lieu d'une troupe d'oiseaux de passage, rassemblés des quatre vents, prêts à se disperser au premier signal, n'aspirant, chacun pour son compte, qu'à prendre son vol pour un meilleur gîte ; au lieu d'une réunion d'hommes, tombés des nues, vivant, entre eux, comme des voyageurs qui dînent à table d'hôte, en attendant l'heure de la diligence, ou, tout au plus, comme vit une légation en pays étranger, n'entretenant avec les naturels du lieu que des relations de service ou de plaisir, vous aurez un corps de fonctionnaires bien assis, ayant feu et lieu, considéré à son propre titre, un corps où chacun, ajoutant ses appointements à son patrimoine, sera à peu près content de son sort, et se tiendra pour dédommagé de la perspective d'un avancement rapide, par l'avantage de vivre au milieu des siens, et d'y figurer comme *primus inter pares*.

Les sous-préfets y gagneraient en autorité morale, plus qu'ils ne perdraient, par l'indépendance des communes, à l'extension des justices de paix. Chaque sous-préfet, au lieu d'être à peu près exclusivement le délégué du préfet deviendrait réellement le premier magistrat du

pays, l'interprète de ses besoins, le défenseur de ses intérêts auprès de l'administration supérieure.

En revanche, il conviendrait de supprimer les conseils d'arrondissement.

Ces conseils sont une vraie superfétation. Leur seule attribution positive, c'est la répartition de l'impôt direct entre les communes, opération purement arithmétique, et qui se résout en simple homologation d'un travail de bureau, puisque, d'une part, la somme à répartir est fixée, sans leur concours, par le Corps législatif, et que, de l'autre, la part proportionnelle de chaque commune est réglée d'avance par les résultats du cadastre.

Leurs autres attributions sont consultatives. Donner des avis sur certains objets ; exprimer des vœux dans certains cas ; voilà leur lot. Il est tout à fait inutile de déployer pour si peu, le formidable appareil de l'élection populaire; de mettre en mouvement le suffrage universel; c'est prendre la massue d'Hercule pour écraser une mouche. Dans les temps paisibles, les conseils d'arrondissements ne sont que superflus et puérils ; dans les temps de troubles, de famines, d'agitations politiques ou autres, ils pourraient devenir très-dangereux. Un corps électif, puissant par son origine, en possession du droit de demander ce que bon lui semble, et d'échauffer ainsi les esprits, les espérances des populations, sans avoir en main le pou-

voir de les satisfaire, maître de rejeter sur d'autres la responsabilité des embarras et des refus, pourrait devenir une institution merveilleusement anarchique et un très-commode instrument entre les mains des démagogues. En réunissant deux fois chaque année, au chef-lieu de chaque canton, les maires des communes dont le canton se compose, sous la présidence du juge de paix, et en confiant à chaque assemblée cantonale le soin de remplir, *pro parte quâ*, les fonctions de conseil d'arrondissement, on atteindrait le but, si but il y a, sans frais, sans efforts, à petit bruit, et peut-être plus complétement que par le passé.

En retranchant à l'arrondissement une institution au moins inutile, il serait à propos de l'enrichir d'une autre institution qui lui deviendrait très-profitable et dont le germe se trouve déjà déposé dans la loi du 28 juin 1833. Aux termes de l'article 10 de cette loi, toute ville qui compte six mille âmes de population doit avoir une école primaire supérieure. C'est le nom qu'on donne en France à ces écoles intermédiaires qui correspondent aux écoles moyennes (*mittelschuls*) de l'Allemagne. On sait que ces écoles sont destinées à donner aux jeunes gens, outre l'instruction primaire sur une grande échelle, tous les éléments variés de l'éducation professionnelle. L'utilité n'en est point contestée; beaucoup de personnes sensées

les regardent même comme préférables aux colléges communaux de second ordre. Autant l'éducation classique, en effet, est chose excellente quand elle est réelle, sérieuse, complète, autant l'éducation classique, au contraire, est chose qui ressemble à du temps perdu, quand elle est superficielle, tronquée, quand elle ne peut laisser de traces durables dans l'esprit qui la reçoit.

Il n'existe jusqu'à présent qu'un très-petit nombre d'écoles primaires supérieures. Bien peu de chefs-lieux d'arrondissement se sont conformés aux prescriptions de la loi, tandis que presque tous ont, au moins, un collége communal, soit de premier, soit de second ordre. — Laissant aux communes chefs-lieux le soin de maintenir ou de supprimer ces établissements qui sont exclusivement à leur charge, il conviendrait de fonder dans chaque arrondissement — de fonder aux frais et à l'usage de l'arrondissement tout entier — une école primaire supérieure qui devînt, en même temps, une école normale pour les instituteurs ruraux.

A cet effet, une légère rétribution serait inscrite, comme dépense obligatoire, au budget de chaque commune ; le *maximum* et le *minimum* de cette rétribution serait fixé par la loi ; le *quantum* en serait réglé, proportion gardée, au revenu de chaque commune, par les conseils cantonaux. Les fonds seraient mis à la disposition du comité

d'instruction primaire qui siége au chef-lieu de l'arrondissement (loi du 28 juin 1835 — art. 19) ; ils seraient exclusivement consacrés à la fondation et à l'entretien de l'école primaire supérieure, le comité remplissant, à son égard, les mêmes fonctions que remplit, à l'égard d'un collége communal, le bureau gratuit qui le dirige. Conformément à l'article 14 de la loi du 28 juin, un certain nombre de places gratuites seraient réservées dans l'école primaire supérieure, et successivement accordées à chaque commune, sur la proposition du conseil cantonal, de telle sorte que chacune y pût, à son tour, faire élever un jeune homme intelligent, pris dans son propre sein, et qu'elle destinerait à devenir son instituteur primaire.

L'école aurait alors un double avantage.

D'un côté, elle offrirait, pour un prix modique, une bonne éducation professionnelle aux jeunes gens qui se destinent exclusivement à l'agriculture, à l'industrie, au commerce; de l'autre, elle assurerait à chaque commune rurale, un instituteur suffisant à sa tâche et satisfait de son sort.

Dans l'état actuel des choses, toute commune doit avoir une école primaire [1] ; celles qui sont trop pauvres sont réunies, sous ce rapport, aux communes les plus voisines ; les instituteurs sont nommés par les comités d'arrondis-

[1] Loi du 28 juin 1835, art. 9.

sement sur la proposition des conseils municipaux [1]; ils ne sont soumis qu'à deux conditions, un certificat de bonne vie et mœurs et un brevet de capacité. Mais la profession d'instituteur rural est si peu digne d'envie, que les concurrents sont rares et que souvent même, ils feraient défaut, s'il n'existait au chef-lieu de chaque département une école normale destinée à former de jeunes maîtres, en leur assurant certains avantages, dont le principal est l'exemption du service militaire. Ce sont, en général, les écoles normales qui fournissent les instituteurs ruraux; or, outre que le nombre n'en est pas suffisant, l'éducation qu'ils reçoivent dans ces écoles, laisse fort à désirer; leur instruction est plus étendue que solide; leurs prétentions ne cadrent guère avec une humble résidence, une destinée obscure, et des privations de tout genre; ce sont des mécontents qui propagent le mécontentement autour d'eux, qui ne prennent à leur petite école qu'un très-médiocre intérêt, et n'aspirent qu'à sortir d'une condition qui leur semble au-dessous de leur mérite.

Supposez que, chaque arrondissement ayant son école primaire supérieure, chaque commune dispose, à son tour, pendant deux ou trois ans, d'une bourse dans cette

[1] Loi du 28 juin 1833, art. 22.

école, et qu'elle en gratifie le plus intelligent des élèves de sa propre école primaire; toutes les fois que la place d'instituteur vaquera, elle trouvera, dans son propre sein, un ou plusieurs candidats naturels qui seront empressés à la demander, heureux de l'obtenir, et prêts à s'y dévouer pour toute leur vie.

Les écoles normales formeraient des maîtres pour les communes urbaines et pour les écoles primaires supérieures; celles-ci des maîtres pour les communes rurales. L'étendue de l'enseignement se réglerait sur les besoins locaux; l'étendue des prétentions sur la diversité des positions, et l'une des plaies de nos campagnes se trouverait à peu près extirpée.

II

Passons maintenant, à d'autres considérations.

Il existe, dans chaque arrondissement, un tribunal de première instance.

Ce tribunal est composé de trois juges, au moins, et de douze au plus, non compris les suppléants, dont le nombre varie de trois à six.

Les tribunaux composés de plus de six juges se divisent

en deux chambres, les tribunaux composés de douze juges se divisent en trois chambres.

Un procureur royal ou impérial assisté d'un ou de plusieurs substituts, remplit auprès de chaque tribunal de première instance les fonctions du ministère public.

L'un des juges, sous le nom de juge d'instruction, est exclusivement chargé de la préparation des affaires criminelles, concentrant ainsi en lui seul un ministère éparpillé, si l'on peut ainsi parler, en Angleterre et aux États-Unis, entre tous les juges de paix d'un même comté, entre tous les magistrats des villes incorporées qui sont juges de paix par office ou par délégation [1].

Sur ce premier point, notre système est préférable et doit être conservé.

Ce qui est l'affaire de tout le monde, n'est, en réalité, l'affaire de personne. Trente ou quarante magistrats exerçant concurremment, dans un même lieu, la même juridiction, ou se fient les uns sur les autres, ou s'entravent mutuellement. Il n'en peut résulter que négligence ou confusion, et, le plus souvent, l'une et l'autre. Si l'on veut de la vigilance, de la régularité, de l'ensemble dans la direction des poursuites criminelles, il faut réunir tous les fils dans la même main, en faire peser toute la responsabilité sur une seule tête.

[1] Bowyer, p. 332 à 335; Swift, t. I, p. 105 et 106.

En matière pénale, les tribunaux de première instance connaissent :

1° Des jugements rendus à charge d'appel, par les tribunaux de simple police, maire ou juge de paix.

2° Des délits correctionnels; c'est-à-dire des faits que la loi punit de l'emprisonnement ou de l'amende.

Sous ce double point de vue, nos tribunaux de première instance remplissent à peu près les mêmes fonctions que remplissent, en Angleterre, les juges de paix dans leurs sessions trimestrielles; surtout depuis que la tenue de ces cours de session a été régularisée, et leur compétence strictement définie par des statuts très-récents [1]. Mais les cours de session, en Angleterre et aux États-Unis, ne prononcent qu'avec l'assistance d'un jury, tandis que les tribunaux de première instance prononcent, en matière correctionnelle, sans l'assistance d'un jury.

Cette exclusion du jury, dans tous les procès dont l'issue n'entraîne ni peine afflictive, ni peine infamante, remonte à l'Assemblée constituante [2], et le code du 3 brumaire an IV l'avait admise avant que le code d'instruction criminelle impérial l'eût définitivement consacrée [3]. Toutefois, la brèche est faite désormais. Ce principe, qui n'a

[1] Bowyer, p. 332 à 336.
[2] Loi des 19-22 juillet 1791, tit. II, art. 43.
[3] Code du 3 brumaire an IV, tit. II, art. 267.

de fondement que dans la répugnance de nos jurisconsultes pour le jugement par jurés, et dans la répugnance plus grande encore des citoyens pour les déplacements et les soucis qu'entraîne l'exercice des fonctions de juré, deux sentiments qu'il faut combattre et non favoriser dans un pays libre, ce principe est entamé, et, s'il plaît à Dieu, nous le verrons, chaque jour, fléchir, de plus en plus. Sous la Restauration, la garantie du jugement par jurés a été rendue aux prévenus des délits commis par la voie de la presse [1]; sous le gouvernement de la maison d'Orléans, elle a été étendue à tous les prévenus de délits politiques indistinctement [2]. Il faut espérer qu'elle le sera successivement à tous les prévenus sérieusement menacés dans leur honneur, dans leur liberté, dans leur fortune, quel que soit d'ailleurs, le titre de la prévention.

Dans un pays libre, c'est le droit des citoyens, en tant qu'accusés, de n'être condamnés que sur la déclaration d'hommes qui représentent le bon sens public, d'hommes dégagés de toute situation officielle, de tout préjugé d'état, de toute subordination hiérarchique, de toute solidarité professionnelle; et c'est, en même temps, à cette condition, que les arrêts de la justice puisent, dans l'assenti-

[1] Suppr. loi du 23 février 1852, art. 23.
[2] Suppr. dans la constitution de 1852.

men public, la force qui leur est nécessaire pour flétrir le mal en le réprimant, dominer l'incertitude des esprits, fortifier la mollesse des mœurs, imposer silence aux sophismes, aux clameurs de l'opposition.

Dans un pays libre, c'est le droit des citoyens, en tant que citoyens, de participer comme jurés, c'est-à-dire en leur propre nom, pour leur propre compte, à l'administration de la justice; de même que c'est leur droit de participer, comme députés, au gouvernement de l'État, comme conseillers généraux ou municipaux, à la gestion des affaires locales, comme gardes nationaux, à la police de la société. Il n'y a d'hommes libres, disait en badinant l'abbé Galiani, que ceux qui se mêlent de ce qui ne les regarde pas. » Ce mot plaisant renferme un sens très-vrai et très-profond. « Il n'y a d'hommes libres que ceux qui prennent part aux affaires publiques, sans sortir de la condition privée, à titre purement personnel, et qui sacrifient, dans ce but, un peu de leur temps et de leurs intérêts domestiques. Sous la monarchie administrative, telle que l'avaient conçue Louis XIV, Frédéric II ou Napoléon, on peut être fort bien gouverné, on peut avoir sécurité pour sa personne et pour sa fortune; le pays peut prospérer; les sciences, les lettres, les arts peuvent briller d'un très-vif éclat; mais on n'est pas libre, on ne l'est pas là où la nation se divise rigoureusement en administra-

teurs et en administrés, là où l'homme public tient l'homme privé complétement en tutelle.

Le régime constitutionnel vaut mieux sans doute, beaucoup mieux, mais c'est à la condition qu'il soit lui-même réel, complet; c'est, en d'autres termes, à la condition que les citoyens soient appelés, et, au besoin, contraints d'exercer leurs droits civiques, habituellement, activement, à tous les degrés, sous toutes les formes que la gestion des intérêts publics peut affecter dans un grand pays. Qu'on se rappelle ce qui a été dit à l'occasion des institutions municipales. Non-seulement le maniement des petites affaires est indispensable comme apprentissage, au maniement des grandes; il est surtout nécessaire pour former un public aux hommes publics; il n'y a que l'expérience personnelle des difficultés qui enseigne l'existence des difficultés; il n'y a que l'exercice de l'autorité qui enseigne le respect de l'autorité; à elle seule la liberté de la presse ne fait que des bavards, à elle seule la liberté de la tribune ne fait que des brouillons. C'est la participation aux pouvoirs publics, grands ou petits, d'échelon en échelon, sur toute la ligne d'attaque et de défense, la participation libre, successive, à tour de rôle, qui forme des hommes d'État pour gouverner, des hommes d'affaires pour administrer, et des hommes de bon sens pour apprécier avec équité les efforts des uns et des autres, pour les

seconder ou les combattre avec mesure et discernement.

On admire, et l'on a raison d'admirer, les grandes qualités du caractère anglais, solidité de jugement, sobriété de vues, véracité, exacte appréciation des faits, respect du droit et de la loi, décision dans les circonstances critiques, persévérance contre les obstacles, habileté à perpétuer en réformant, à greffer ce qui doit être sur ce qui est. Toutes ces qualités qu'on peut nommer, pour un peuple, les qualités viriles, les Anglais qui les possèdent à un haut degré, les doivent principalement aux habitudes du *self government*, à ces réunions continuelles où toutes les affaires du pays sont traitées en commun, peut-être un peu pêle-mêle, mais toujours sous la forme juridique; à leur présence fréquente dans les cours de justice, non comme des oisifs ou des badauds, non pour y chercher un passe-temps et des émotions maladives, mais comme juges, comme jurés, comme témoins, non comme spectateurs, mais comme acteurs dans les drames judiciaires. Toute la population aisée de l'Angleterre, gentilshommes, simples propriétaires, fermiers, négociants, marchands, figurent habituellement, à titres divers, dans les sessions trimestrielles; toutes les lois criminelles, civiles, administratives, commerciales, leur passent successivement sous les yeux; c'est en les appliquant qu'ils apprennent à les bien connaître; c'est en considérant toutes choses sous un

point de vue légal, qu'ils apprennent à les prendre au sérieux, à peser leurs paroles, à ne rien admettre à la légère; c'est en vivant dans un commerce intime, incessant avec la législation de leur pays, qu'ils apprennent à l'honorer jusques dans ses défauts, à lui chercher des remèdes pratiques, à se contenter du possible, à ne point faire coup sur coup, à tout propos, table rase de tout ce qui existe.

On est véritablement confondu quand on se rend compte de l'énorme consommation de simples citoyens que peut faire, pour ainsi parler, un comté d'Angleterre, dont la population n'excède guère, en moyenne, celle de l'un de nos arrondissements.

« Il y a dans chaque comté [1], dit un témoin très-digne de foi, cent, deux cents, quelquefois trois cents juges de paix effectifs, dont la juridiction s'étend à la totalité du comté. »

« Le comté d'York, dit le même auteur [2], est partagé en trois grandes divisions ou *ridings*. Il se tient, dans chaque *riding* six sessions trimestrielles, lesquelles exigent, à raison de 48 jurés, par session, 854 jurés. Il se tient en outre quatre sessions, dans chacune des dix villes

[1] Cottu. administration de la justice criminelle en Angleterre, p. 21.
[2] P. 31 et 32.

du comté; lesquelles, à raison de 24 jurés par session, exigent pour quarante sessions, 960 jurés. »

« Les deux grandes assises criminelles exigent, à raison de 48 jurés par assises, 96 jurés. »

« Les deux assises civiles, à raison de 60 jurés par assises, exigent 120 jurés; sans compter environ 60 jurés spéciaux, sans compter enfin les grands jurys ou jurys d'accusation qui, pour dix-huit sessions trimestrielles et deux assises criminelles, exigent, à raison de 23 jurés par session, 460 jurés. »

En tout 2,560 jurés.

Il ne faut rien attendre de semblable en France, ni de la loi, ni même du temps. Fonder est une chose amusante et facile, dont nous nous donnons volontiers le plaisir; consacrer aux affaires publiques son temps et sa peine est un sacrifice qu'il ne faut pas nous demander trop souvent. Toutes les fois qu'on a réclamé, au nom des principes, l'intervention du jury dans l'administration de la justice correctionnelle, l'esprit de routine s'est appuyé, avec succès, dans sa résistance, sur l'insouciance et la paresse des populations, sur l'impossibilité de réunir, à des époques rapprochées, un grand nombre de jurés. Pour en triompher, à l'avenir, il faut s'y prendre avec plus de ménagements, et ne pas prétendre tout emporter de haute lutte.

La Charte de 1830 avait décidé que tous les délits politiques seraient soumis au jury; mais elle n'avait pas défini ce qu'il fallait entendre par délits politiques; c'est une catégorie élastique qui peut à volonté se resserrer ou s'étendre.

On entrerait pleinement dans l'esprit de cette constitution, si l'on posait en principe que les délits prévus au code pénal, sous la rubrique : *Crimes et délits contre la chose publique*, sont compris, sauf exception, dans la catégorie des délits politiques, et en ne réservant à la juridiction correctionnelle que ceux de ces délits qui semblent plutôt dirigés contre la société en général que contre l'État, contre la puissance publique.

On ne ferait violence ni à l'esprit ni à la lettre de cette constitution, en comprenant dans la catégorie des délits politiques, tous les délits, sous quelque rubrique qu'ils soient placés, qui sont punis de l'interdiction des droits civiques, civils et de famille; les motifs qui déterminent les législateurs à rayer un homme de la liste des électeurs et des éligibles, de la liste du jury et de la garde nationale, à le priver du port d'armes, à l'exclure de toute fonction publique, à le déclarer indigne de témoigner en justice, à le dépouiller même de l'autorité domestique, doivent tenir de près ou de loin à la politique. C'est le *maxima capitis diminutio* des Romains.

Ce premier point étant réglé, au lieu de renvoyer, comme on l'a fait jusqu'à présent, le jugement des délits politiques aux cours d'assises qui se tiennent, de trois mois en trois mois, dans chaque département, on formerait, le cas échéant, une cour d'assises spéciale dans l'arrondissement où le délit qu'il s'agirait de poursuivre aurait été commis. A cet effet, l'un des juges du tribunal de première instance du chef-lieu, tribunal plus nombreux que le tribunal même de l'arrondissement, serait délégué. Deux juges de paix l'assisteraient. Les jurés n'auraient qu'un très-court trajet pour se rendre à leur poste, et qu'un très-court séjour à subir hors de leur domicile. On profiterait néanmoins de la réunion de cette cour d'assises spéciale pour traduire devant elle tous les prévenus dont l'instruction serait complète et l'affaire en état, quelle que fût, d'ailleurs, la nature du délit, la cour d'assises étant en principe la juridiction de droit commun, et le tribunal correctionnel n'étant qu'une juridiction d'exception qui peut être régulièrement dessaisie au profit de la première. C'est ce qui se voit tous les jours; tous les jours les cours d'assises ordinaires prononcent incidemment sur des délits de toute nature.

C'est en exécutant ainsi, largement et sans faiblesse, le vœu de la Constitution, en introduisant peu à peu l'institution des assises dans les arrondissements, en rappro-

chant la justice des juges et des justiciables; en allégeant pour les citoyens le fardeau du jugement par jurés, en habituant les prévenus à le réclamer comme un bienfait, et le public à le considérer comme un droit, qu'on peut espérer de voir un jour la France faire quelques pas dans la bonne voie, et y suivre de très-loin les États-Unis et l'Angleterre.

En matière civile, nos tribunaux de première instance connaissent, à charge d'appel, de toutes les affaires réelles, personnelles ou mixtes. Ils connaissent, en premier et dernier ressort de toutes les affaires personnelles dont la valeur n'excède pas 1,500 francs en principal, et de toutes les affaires réelles dont l'objet principal n'excède pas 50 francs de revenu.

A la différence des cours de justice d'Amérique et d'Angleterre, nos tribunaux de première instance prononcent également sur les questions de fait et sur les questions de droit. La proposition d'introduire le jugement par jurés dans l'administration de la justice civile n'a jamais réussi en France. Elle a été faite, une première fois, à l'Assemblée constituante par Adrien Duport, et rejetée après une discussion vive et brillante; même à cette époque de témérité, l'esprit novateur n'a pu triompher des préjugés juridiques. Elle a été faite une seconde fois à la Convention par un jurisconsulte de premier ordre, Cam-

bacérès, depuis archichancelier sous l'Empire; malgré l'autorité d'un tel nom, elle n'a eu aucune suite. Récemment, sur les instances de M. Odilon Barrot, elle a figuré dans le premier projet de Constitution préparé en 1848; dans la seconde rédaction, elle a disparu. On tient, en France, pour certain, que les citoyens se refuseraient à prêter leur concours dans les affaires purement civiles, et que leur intervention y serait une source d'inextricable confusion. On affirme qu'aux États-Unis ou en Angleterre, cette institution ne porte pas de bons fruits, et que les gens sensés en désirent l'abolition.

Chose étrange, néanmoins; en présence de ces opinions si répandues, si tranchées, voici ce qui se passe :

Dans toutes les villes de quatre ou cinq mille âmes, il est formé un tribunal de commerce. Ce tribunal siége face à face du tribunal de première instance; il le dépouille d'une grande moitié de ses attributions, car il prononce exclusivement [1] :

1° Sur tous les actes ou faits de commerce, *quels qu'en soient les auteurs*;

2° Sur toutes les contestations entre négociants, banquiers, marchands, etc., etc., *quelle qu'en soit la nature*.

Il se compose d'un président, de trois juges, au moins,

[1] Code de commerce, art. 631 et 637.

et de huit juges au plus [1], sans compter un nombre indéterminé de suppléants; le président, les juges, les suppléants sont exclusivement choisis dans l'ordre des simples citoyens, sur une liste de commerçants notables, dressée par le préfet, approuvée par le ministre de l'intérieur; ils sont élus par leurs pairs, à la pluralité des suffrages.

Le tribunal se renouvelle par moitié d'année en année.

Comme le tribunal de première instance, le tribunal de commerce prononce également sur les questions de fait et sur les questions de droit.

Ainsi, voilà de simples citoyens qui ne refusent point leur concours à la justice dans l'examen des affaires privées, dont les uns, en nombre indéterminé, s'y prêtent incidemment, et de loin en loin; dont les autres, en nombre déterminé, s'y consacrent assidûment, consécutivement, pendant des jours, des mois, des années; voilà de simples citoyens qui sont estimés capables de prononcer, non-seulement sur des questions de fait et d'usages, d'appréciations, d'intentions, toutes choses dont les particuliers ont plus l'expérience que les hommes de cabinet, que les jurisconsultes de profession, mais sur les questions les plus élevées, les plus épineuses du droit,

[1] Code du commerce, art. 617.

en général, car le droit commercial ne diffère point du droit civil, au fond et en substance ; le droit commercial n'est que le droit lui-même, en tant qu'appliqué à une certaine nature de transactions.

Supposons maintenant qu'au lieu de démembrer la juridiction ordinaire, au lieu de créer deux tribunaux, l'un exclusivement composé de magistrats, l'autre exclusivement composé de simples citoyens, on se fût borné à diviser le tribunal de première instance en deux chambres, l'une consacrée à l'expédition des affaires purement civiles, l'autre à l'expédition des affaires commerciales ; supposons qu'à la tête de cette seconde chambre on eût placé un juge, — un vrai juge, — un magistrat versé dans l'étude des lois, dans la connaissance des principes, des règles, des formes de la jurisprudence, et qu'on eût appelé, tour à tour, les citoyens inscrits sur la liste de notables dressée par le préfet, en leur confiant le droit de prononcer, sous la direction de ce juge, sur toutes les questions de fait, les questions de droit demeurant réservées au juge lui-même ; est-ce que la justice, en matière commerciale, ne serait pas mieux rendue ? Le droit est une science ; nul ne la possède sans l'avoir étudiée à fond, *ex professo*. Est-ce que le temps et la bonne volonté des citoyens, ce temps qu'ils donnent gratuitement, aux dépens de leurs propres affaires, ne serait pas plus res-

pecté ? Il est moins pénible et moins onéreux, apparemment, pour un homme, de siéger deux fois l'an, comme juré, pendant quelques heures, que de siéger pendant deux ans, comme juge, trois ou quatre fois par semaine.

Et si l'exemple était une fois donné, qui sait s'il ne deviendrait pas contagieux ?

S'il se rencontre toujours et partout, en matière commerciale, des hommes assez intelligents, assez éclairés sur leurs véritables intérêts, pour s'imposer un tel sacrifice, à charge de réciprocité, pourquoi n'en serait-il pas de même en matière purement civile ?

L'extension du jury en matière pénale, est très-difficile, parce que personne ne fait volontiers de l'ordre public sa propre affaire, et ne prend grand intérêt aux accusés de crimes ou de délits ; mais, si les propriétaires, les manufacturiers, les hommes voués aux professions libérales, en venaient à voir dans l'institution du jury ce que les commerçants voient dans l'institution du tribunal de commerce, une garantie efficace de leurs intérêts directs, personnels ; si chacun d'eux en venait à penser, comme les commerçants, que, dans l'ordre d'affaires qui le concerne, il est, lui et ses semblables, meilleur juge des questions de fait, d'intention, d'appréciation, que les juges eux-mêmes, qu'autre chose est la science du juriscon-

sulte, autre l'expérience journalière des transactions de la vie, qui sait s'il ne ferait pas comme les commerçants, s'il ne sacrifierait pas un peu de son temps et de sa peine pour obtenir cette garantie?

On objecte à cela que la chose fût-elle bonne en elle-même et les intéressés favorablement disposés, ce serait folie d'y songer; qu'en matière purement civile, comme en matière commerciale, la séparation des questions de fait et des questions de droit est tout à fait impraticable, qu'elle n'est possible qu'en matière criminelle, et qu'en conséquence, c'est en matière criminelle seulement que l'intervention du jury peut être admise; que, hors de là, le juge du droit, quel qu'il soit, magistrat ou citoyen, doit être, en même temps, juge du fait, et réciproquement.

Si l'on disait exactement le contraire, on serait plus près de la vérité.

Il se rencontre, en effet, quelquefois, quoique bien rarement, dans la procédure civile ou commerciale [1], qui ne diffèrent en rien l'une de l'autre, des questions de fait, pures et simples, entièrement dégagées de tout mélange de droit; et des questions de droit, pures et simples, entièrement dégagées de tout mélange de fait; mais cela n'arrive jamais dans la procédure criminelle.

[1] Code de commerce, art. 642.

Les questions soumises aux jurés, en matière criminelle, sont des questions de culpabilité, questions mixtes, mélangées de fait et de droit ; les questions soumises aux juges en matière criminelle, sont des questions relatives à l'application des peines, à la portée des déclarations du jury, aux incidents de la procédure, questions mixtes mélangées de droit et de fait.

« Dans le langage des jurisconsultes, disait à la Chambre des pairs, en 1831, l'organe d'une commission qui comptait dans son sein MM. Siméon, Abrial, Portalis, Séguier et Lainé [1], on ne nomme pas seulement questions de droit, les questions de droit pures et simples, les questions abstraites, telles, par exemple, que celle-ci : *Un contrat entaché de faux est-il nul ?* On nomme question de droit, toute question où l'objet même de la recherche, c'est le dessein, le vœu, la volonté du législateur, lors même que le juge ne peut se dispenser, en se livrant à cette recherche, de prendre tels ou tels faits pour point de départ, d'en tenir compte, de les avoir présents à la pensée.

» De même, on ne nomme pas seulement question de fait, les questions de fait pures et simples, telles que celle-ci : *Un tel a-t-il passé dans tel lieu ?* On nomme

[1] Rapport d'une commission chargée de l'examen d'un projet de loi relatif aux cours d'assises et au jury, 7 févrie 1831.

question de fait toute question où l'objet même de la recherche, c'est la réalité de quelque événement, c'est la perpétration d'un acte quelconque, lors même que cet acte ne saurait être constaté et apprécié, qu'autant qu'on tient compte du point de vue sous lequel le législateur l'envisage et de la qualification qu'il lui donne.

» Que l'on pose, par exemple, au jury cette question :

« Tel homme est-il coupable de faux? »

» Avant de répondre, il faut que les jurés examinent : 1° si les faits imputés à l'accusé sont constants; 2° si ces faits, tels qu'ils se poursuivent et comportent, constituent le crime de faux, s'ils cadrent avec la définition légale de ce crime.

» Voilà par conséquent une question mixte, une question dont le fond même, dont l'objet essentiel gît en fait, mais qui ne saurait pourtant être résolue, si l'on ne prend en considération, dans une certaine mesure, la pensée, la volonté du législateur, par rapport aux faits reconnus constants, c'est-à-dire le droit.

» Eh bien, cette question mixte, on ne balance pas à la ranger parmi les questions de fait, on ne balance pas à la classer, en raison de l'élément qui la domine, sans égard à l'élément qui n'y *joue qu'un* rôle inférieur et accessoire; on ne balance pas à l'abandonner tout entière aux jurés.

» Que l'on pose, en revanche, aux jurés, cette question :

» Tel témoignage sera-t-il admis ? »

» Avant de répondre, il faut que les juges examinent : 1° quelles sont les exclusions prononcées par le législateur, quel en est le principe, le motif déterminant ; 2° si le témoignage dont il s'agit rentre ou ne rentre pas dans l'une ou l'autre de ces exclusions.

» Voilà une autre question mixte, une question dont le fond même, dont l'objet essentiel gît en droit. Il s'agit de déterminer à quelles conditions un témoignage est légal, mais on ne saurait pourtant la résoudre, sans avoir égard à la nature des témoignages contestés, sans considérer quel est le témoin, ce qu'il a dit, ce qu'il a fait.

» Cette question, les jurisconsultes la rangent, sans hésiter, parmi les questions de droit, ils la classent d'après l'élément dominant, sans s'attacher à l'élément subordonné et secondaire. »

On le voit donc, si l'impossibilité d'établir une distinction rigoureuse entre le droit et le fait suffisait pour rendre impossible le jugement par jurés, c'est en matière criminelle, surtout, qu'il serait impossible ; et si le *criterium* qui vient d'être rappelé suffit, en matière criminelle, pour fonder une sage répartition des questions entre les juges et les jurés, il suffirait *à fortiori*, en matière civile et en matière commerciale.

N'insistons pas, néanmoins; quand un préjugé existe, quand il est universel, quand il est profondément enraciné dans tous les esprits, ce n'est point à la loi, c'est au temps, c'est à la raison et à la discussion qu'il appartient d'en triompher. Il y a plus de cent quarante ans que le royaume d'Écosse est réuni au royaume d'Angleterre [1]; il n'y a guère plus de trente ans que le parlement du Royaume-Uni a jugé que le moment était venu d'introduire le jury dans la procédure civile d'Écosse [2]. Il y a près de soixante ans que la Louisiane est entrée dans la confédération des États-Unis; il n'y a guère plus de vingt ans que cet État, d'origine française, a adopté le jugement par jurés en matière civile; deux faits d'ailleurs qui répondent suffisamment à l'assertion, dénuée de tout fondement, que les Anglais et les Américains du Nord seraient disposés à y renoncer, pour leur compte. Peut-être notre tour viendra-t-il tôt ou tard; peut-être le temps, la raison, la discussion nous viendront-ils, quelque jour, en aide; s'il nous est jamais possible d'introduire le jury dans l'administration de la justice civile, nous pourrons songer alors à refondre, sur un plan nouveau, notre système d'organisation judiciaire, à réduire considérablement le nombre de nos tribunaux et de nos juges, et surtout à

[1] 1707.
[2] 2 mai 1815. art. 55; Georg. III, chap. XLII.

simplifier, à rectifier notre procédure civile, qui n'est encore aujourd'hui, après cent quatre-vingts ans, qu'une nouvelle édition des traditions de Pussort et de l'ordonnance de 1667.

En attendant, la seule innovation qu'on pourrait proposer serait celle-ci :

Sans rien changer à l'organisation de nos tribunaux de première instance, sans rien changer à l'organisation de nos tribunaux de commerce, rien du moins d'essentiel, on placerait à la tête de chaque tribunal de commerce un président permanent, salarié, gradué ; on imposerait aux électeurs l'obligation de choisir ce président dans les rangs des hommes de loi, des jurisconsultes de profession. A coup sûr, il n'y aurait rien là de bien révolutionnaire, ceci ne porterait aucune perturbation ni dans les esprits, ni dans les affaires, et pourtant, ce serait déjà un pas de fait ; ce serait un jalon posé dans la bonne voie.

Par ce seul fait qu'un juge, un magistrat de profession dirigerait les travaux du tribunal de commerce, non-seulement les délibérations seraient plus méthodiques et les décisions plus régulières, mais il s'établirait naturellement, presque nécessairement, une ligne de démarcation entre les questions où le droit prédomine et dont la solution exige la science du jurisconsulte, et les questions où le fait prédomine, où la solution doit être cherchée prin-

cipalement dans la connaissance des usagès locaux, dans l'habitude des transactions commerciales. La distinction porterait ses conséquences et l'exemple fructifierait peu à peu. Nos tribunaux de commerce ne seraient encore ni les tribunaux de l'Angleterre ni ceux des États-Unis; nos juges de commerce ne seraient ni les *judices*, ni les *recuperatores* de l'ancienne Rome, dans la grande époque de la procédure romaine, mais ils ressembleraient assez aux *centumvirs*, tribunal semi-permanent, composé de simples citoyens et dirigé par un préteur.

Conserver nos 458 tribunaux de première instance, c'est s'imposer l'obligation de conserver nos 26 cours d'appel; dans un pareil ordre de choses, on n'en saurait guère réduire le nombre; c'est s'imposer en même temps l'obligation de conserver au-dessus de ces 26 cours d'appel, une cour suprême, une cour régulatrice de la jurisprudence des arrêts; sans cela, point d'uniformité dans l'interprétation des lois; il y aurait bientôt autant de *codes civils* que de ressorts de cour d'appel.

A raison de 5 juges par tribunal de première instacne, en nombre moyen, 458 tribunaux exigent 2,290 juges.

A raison de 25 conseillers par cour d'appel, en nombre moyen, 26 cours d'appel exigent 650 conseillers.

La cour de cassation se compose de 45 conseillers, et de 4 présidents.

C'est en tout, 2,989 magistrats, soit 3,000 en nombre rond.

Quand on songe que les services rendus, en France, tant au civil qu'au grand criminel par cet immense appareil de judicature, héritage de notre ancien régime, sont rendus, en Angleterre, par 19 juges répartis entre 4 tribunaux [1] ; cela donne à réfléchir.

Comment ces 485 tribunaux de première instance se recruteront-ils? Comment seront choisis, à l'avenir, ces 3,000 magistrats?

C'est, à coup sûr, une des questions les plus importantes et les plus difficiles qu'une constitution ancienne ou nouvelle soit appelée à résoudre.

Il ne suffit pas que les juges soient probes, intègres, irréprochables, aux yeux de ceux qui les connaissent personnellement, il faut que leur position commande le respect en les élevant au-dessus de tout soupçon; il faut que les juges marchent de pair avec les premières autorités du pays; il faut que l'ordre judiciaire tienne, dans la société, le même rang que la justice dans l'État. En Angleterre, le traitement des juges est égal à celui des ministres, s'il ne leur est supérieur.

[1] Cour du banc du roi, 1 chief-justice, 4 juges puisnés; cour des plaids communs, 1 chief-justice, 4 juges puisnés; cour de l'échiquier, 1 chief-justice, 4 juges puisnés ; cour de chancellerie, 3 vice-chanceliers, 1 maître des rôles.

Que faire dans un pays qui compte 3,000 juges?

En leur assurant le strict nécessaire, en leur donnant, terme moyen, un traitement égal à celui d'un chef de bureau dans une administration publique, ou d'un commis d'ordre dans une bonne maison de banque, on grève l'État d'une énorme dépense.

Il ne suffit pas que les juges soient des hommes bien élevés, lettrés, gradués en droit, il faut que ce soient des jurisconsultes éminents, des hommes dont le nom seul fasse autorité, qui dominent, de toute la tête, le barreau appelé à porter devant eux la parole.

Comment espérer d'en arriver là, dans un pays où le cabinet d'un avocat tant soit peu en vogue, ou l'étude tant soit peu achalandée d'un avoué, rapportent dix fois plus que le poste le plus élevé dans l'ordre judiciaire!

Il faut que les juges, dans un pays libre, pour conserver leur indépendance et la dignité de leur caractère, se tiennent en dehors de toutes les intrigues des partis, de toutes les agitations de la politique. Les juges, en Angleterre, ne peuvent être élus à la chambre des communes. Si l'un d'eux était surpris, participant de près ou de loin, indirectement ou directement à quelque manœuvre électorale ou autre, il s'élèverait contre lui un tel récri, qu'il serait forcé de descendre de son siége. Tous résident à Londres, absorbés, chaque jour et tout le jour, sous les

yeux mêmes du public, par la grandeur et la diversité de leurs travaux, par le flot grossissant des affaires. Les provinces ne les connaissent qu'à titre de juges d'assises, siégeant périodiquement, deux par deux, entourés d'un pompeux cortége, ne s'arrêtant que deux ou trois jours dans chaque ville ; et là, comme à Londres, inaccessibles, non-seulement au public, mais aux plaideurs, aux avocats, aux procureurs, à toute sollicitation ; quiconque essayerait de parler à l'un d'eux d'une affaire quelconque en instance devant lui, recevrait un accueil qui le dégoûterait d'y revenir.

Cela se peut-il dans un pays où l'ordre judiciaire couvre, en quelque sorte, tout le sol comme d'un réseau ; où les tribunaux fourmillent, où les juges pullulent de petite ville en petite ville, incessamment, inévitablement mêlés à toutes les petites coteries, à tous les petits tracas domestiques ou politiques ?

Il ne suffit pas enfin, dans un pays libre, que les juges soient indépendants à l'égard du public, indépendants de l'opinion du jour, de l'influence des partis, il faut qu'ils soient indépendants, ostensiblement indépendants à l'égard du pouvoir ; il faut qu'ils n'aient rien à lui demander et à en attendre. Cela est facile et naturel là où, le principe de l'inamovibilité étant admis, les tribunaux sont en très-petit nombre et très-haut placés ; là où ils résident dans

le même lieu, où ils sont de même rang; là où les juges qui les composent sont à peu près égaux entre eux, et très en évidence. Quand une place vient à vaquer dans l'une des cours qui siégent à Westminster-hall, l'homme qui doit l'occuper est tellement indiqué par sa position au barreau, que le choix du Gouvernement est presque de pure forme ; et cela est encore plus vrai, lorsqu'il s'agit de faire monter, dans l'une des cours, l'un des juges à la présidence. Le successeur désigné hérite presque de plein droit.

Mais, dans un ordre judiciaire immense, où les tribunaux sont nombreux, où ils sont échelonnés hiérarchiquement sur toute la surface du pays, où c'est déjà un véritable avantage, pour chaque juge, de résider ici plutôt que là, d'appartenir à tel ressort ou à tel autre, chaque juge ayant, toute sa vie, quelque avancement en perspective, qu'est-ce que l'inamovibilité? l'ombre plutôt que la réalité de l'indépendance.

Pour échapper aux inconvénients qu'entraîne l'existence d'un ordre judiciaire vaste et hiérarchique, nous avons, en France, à peu près essayé de tous les systèmes.

Les offices de judicature, furent d'abord tenus par commission sous le bon plaisir du roi [1]. Louis XI les

[1] Ordonnance de 1467, ordonnance de Roussillon, édition de 1554.

rendit inamovibles, et nomma sur présentation faite par les corps eux-mêmes.

Peu à peu s'introduisit la vénalité.

On mit dans les grandes extrémités financières, les offices à bail, en raison des émoluments qui en dépendaient; puis on les taxa à titre de prêt, puis on les vendit purement et simplement; et cet usage, après avoir été maintes et maintes fois aboli [1], s'étant toujours reproduit, il fut enfin consacré par François Iᵉʳ en 1552. Les offices devinrent alors des propriétés héréditaires, et transmissibles par voie de résignation, sous diverses conditions néanmoins, tant fiscales que réglementaires.

Un tel système, si tant est qu'on puisse donner ce nom au résultat fortuit, étrange, imprévu d'une série d'expédients, aveuglément adoptés, un tel système avait de grands avantages. Sans constituer l'État en dépense, en lui procurant même (*proh pudor!*) des ressources pécuniaires, il a donné à la France un corps de magistrature parfaitement indépendant du pouvoir et du public; un corps de magistrature très-haut placé dans la société et dans l'opinion, dominant par la science autant que par la position tout l'ordre des gens de loi qui se pressaient à sa barre; un corps de magistrature où les vertus et les lu-

[1] Sous les rois Jean, Charles VII, Louis XI, Charles VIII et Louis XII.

mières étaient, en quelque sorte, héréditaires, comme la propriété, et placées sous la garde de l'esprit de famille. Mais comme toutes les grandes et étroites corporations, cette tribu de Lévi était trop puissante pour se renfermer dans le sanctuaire, pour ne pas aspirer à tout; pour ne pas entreprendre de gouverner le Gouvernement lui-même, faisant ainsi rentrer, non plus par voie de soumission, mais par voie d'usurpation, la politique dans l'exercice du pouvoir judiciaire.

On ne reverra plus rien de semblable; cela ne se refait pas; et le souvenir en doit laisser, après tout, plus d'admiration que de regrets.

En 1791, en l'an III, tous les tribunaux furent électifs [1].

Rien de mieux, quant à l'indépendance envers le pouvoir; rien de pire, quant à l'indépendance envers les parties, envers le public. Rien de pire également quant à l'élévation de position et de caractère.

Ces tribunaux électifs et soumis à une réélection périodique, sont tombés, en l'an VIII, sous le coup du mépris et de l'animadversion publics.

On en revint alors à la nomination par le pouvoir exé-

[1] Loi des 16-24 août 1790, t. II, 1 à 5, t. VI, 1 à 4; loi des 27 novembre et 1er décembre 1790, t. II, 1 à 7; constitution de 1791, ch. V, art. 1 à 3; constitution de l'an III, t. IV, art. 41.

cutif [1], et à l'inamovibilité, du moins en ce qui concerne les tribunaux de première Instance et le tribunal d'Appel [2], le tribunal de Cassation étant élu par le Sénat et élisant lui-même son président, droit qui lui fut retiré à la fondation de l'Empire [3].

C'était relever la justice de la plus humiliante des situations, la dépendance envers les parties, ce n'était pas l'affranchir entièrement de toute dépendance envers le pouvoir; ce n'était pas la relever entièrement, non plus, de la condition relativement subalterne où la place la nature même de notre organisation judiciaire.

L'Empereur s'efforça d'y pourvoir par une institution d'un caractère tout particulier.

Il créa, d'abord, auprès de chaque cour d'appel ou cour impériale [4], une pépinière de jeunes juges sous le nom de conseillers auditeurs. Ces magistrats novices étaient élus sur une triple liste présentée par la cour elle-même; 8,000 francs de rente, deux années de stage au barreau étaient les conditions exigées. Appelés à siéger, soit dans la cour elle-même, soit dans les tribunaux du ressort, ils acquéraient voix délibérative à trente ans,

[1] Constitution de l'an VIII, art. 41 et 68.

[2] Constitution de l'an VIII, art. 20; loi du 27 ventôse an VIII art. 62.

[3] Sénatus-consulte du 28 floréal an VII, art. 135.

[4] Décret du 16 mars 1808, loi du 20 avril 1810.

jusque-là, leurs fonctions se bornaient aux actes d'administration, aux enquêtes, aux interrogatoires.

Leur traitement était réglé au quart du traitement des juges en pied.

Le quart des vacances dans les cours d'appel, dans les tribunaux de première instance et dans les conseils de préfecture leur était affecté.

Plus tard [1], l'Empereur créa une classe de juges auditeurs destinée à devenir une pépinière de conseillers auditeurs, comme ceux-ci étaient déjà une pépinière de magistrats.

Les juges auditeurs étaient nommés, comme les conseillers auditeurs, sur une triple liste de présentation; ils étaient exempts de la condition de 8,000 francs de revenu [2], une année de stage suffisait. Ils continuaient à pratiquer tant qu'ils n'étaient pas mis en activité, mais ils étaient à la disposition du ministre de la justice qui pouvait les placer auprès des tribunaux composés seulement de trois juges, et les faire passer, à volonté, d'un tribunal à l'autre.

Leurs fonctions étaient limitées comme celles des conseillers auditeurs, qu'ils étaient appelés à remplacer au fur et à mesure des vacances.

[1] Loi du 20 avril 1810, art. 14 et suiv.
[2] Décret du 22 mars 1813.

Ils n'avaient aucun traitement.

Le but de cette double institution était d'en revenir, le plus tôt possible, à l'ancien régime, d'essayer de créer, petit à petit, des familles de magistrats, une sorte d'aristocratie judiciaire.

La Restauration, en maintenant cet état de choses [1], le développa sur une plus grande échelle. D'une part, le ministre de la justice fut autorisé à annexer des juges auditeurs à tous les tribunaux de première instance, quel que fût le nombre des juges siégeant dans chaque tribunal [2]; d'une autre part, les conseillers auditeurs, et les juges auditeurs qui, sous l'Empire, n'étaient appelés à prendre part aux délibérations des tribunaux qu'en cas de vacance et en qualité de suppléants, furent autorisés à y prendre part, en tout état de cause et lors même que les tribunaux se trouvaient au complet. Enfin, à l'exemple de l'Empereur qui avait doublé, par un décret, le nombre des conseillers auditeurs [3], primitivement fixé par la loi du 20 avril 1810, le gouvernement de la Restauration doubla, par une ordonnance [4], le nombre des juges auditeurs.

En résumé, le ministre de la justice se trouvait dis-

[1] Charte constitutionnelle, art. 59.
[2] Ordonnance du 19 novembre 1823, art. 8.
[3] Décret du 22 mars 1813, art. 1.
Ordonnance du 11 février 1824, art. 1.

poser, dans chaque ressort de cour royale, d'un corps de réserve judiciaire, composé de jeunes aspirants en expectative, attendant tout de lui, à commencer par une position stable, dont il pouvait accroître le nombre à volonté, et qu'il était maître de transporter, à volonté, d'un tribunal à un autre; autant dire qu'il était maître de se créer, dans chaque tribunal, une majorité selon son bon plaisir.

Ceci n'aurait pu subsister, lors même que la Restauration serait restée. La révolution de juillet a entraîné la suppression des juges auditeurs et des conseillers auditeurs, mais sans aviser à rien pour les remplacer. Aujourd'hui, qu'après avoir été menacés, pour la seconde fois, de tribunaux à l'élection, nous paraissons incliner à demeurer, à peu près, dans le *statu quo,* avec ses inconvénients et ses avantages, il ne faut pas douter, si l'ordre se raffermit, que les cours de justice ne réclament, à grands cris, la résurrection de quelque chose d'analogue aux conseillers auditeurs et aux juges auditeurs. Ces cours n'ont pas vu, en effet, disparaître, sans de très-vifs regrets, des institutions qui leur assuraient une certaine part dans leur propre recrutement, et des fonctions qu'elles regardaient, non sans quelque raison, comme l'apanage des familles de magistrature. Toutefois, comme ce genre d'institutions semble plutôt de nature à aggraver qu'à

atténuer les vices de l'ordre de choses actuel, comme il semble surtout de nature à mettre obstacle au seul genre de remèdes que cet ordre de choses comporte, on croît devoir transcrire ici des réflexions insérées, sur ce sujet, en 1828, dans un recueil qui jouissait alors de quelque célébrité. Après vingt ans, on n'y trouve rien à ajouter ni à retrancher.

« Nous demandons aux chambres, disait l'auteur de ces réflexions, de supprimer une fois pour toutes les juges auditeurs. Nous leur demandons plus encore, à savoir, de supprimer, du même coup, les conseillers auditeurs ; en un mot, de faire main basse sur tous ces séminaires judiciaires que le gouvernement impérial a jugé à propos d'ouvrir auprès de chaque tribunal petit ou grand.

» A notre avis de semblables institutions n'ont qu'un résultat ; c'est d'aggraver et de multiplier sans mesure les principaux inconvénients attachés à l'organisation même de notre magistrature.

» On se plaint du nombre infini des juges que cette organisation exige. L'institution des conseillers auditeurs augmente du quart le nombre des magistrats qui siégent dans les cours royales. Celle des juges auditeurs augmente de près de 800, le nombre des magistrats qui siégent dans les tribunaux de première instance ; le tout, sans nul avantage, ni pour le bien jugé, ni pour l'expé-

dition des affaires, puisque ce sont des jeunes gens qui viennent là pour faire leur apprentissage, pour chercher des lumières, et non pour en porter. On s'afflige de la position subalterne où languissent les juges, en raison de la modicité de leur traitement. Les conseillers auditeurs n'ont que le quart du traitement des conseillers en pied; les juges auditeurs n'en ont aucun. C'est un objet de ridicule pour les étrangers, pour les Anglais, pour les Américains par exemple, que cette nécessité imposée aux plaideurs, en France, de s'adresser d'abord à des juges médiocres, puis de venir, en appel, devant des juges plus éclairés, puis de s'élever, en cassation, à des juges plus éclairés encore; ils demandent naïvement pourquoi tant de cascades, à quoi bon tant de circuits, à quel propos ne pas s'adresser tout d'abord aux magistrats les plus instruits et les plus en évidence. Les conseillers auditeurs, les juges auditeurs, rendent cette bizarrerie encore plus choquante en venant amoindrir de leur inexpérience les tribunaux les moins expérimentés. C'est un grand vice que l'ordre judiciaire soit chez nous hiérarchique, qu'un juge de première instance vive dans l'expectative de devenir conseiller de cour royale, un conseiller dans l'expectative de devenir président de chambre, un président dans l'expectative de devenir premier président ou conseiller en cassation; ce dernier, enfin, dans l'expectative

de devenir président de chambre dans cette cour. Un tel ordre de choses détruit aux trois quarts les bienfaits de l'inamovibilité ; il tient constamment les juges dans la dépendance du pouvoir. L'institution des conseillers auditeurs, et celle des juges auditeurs, ajoutent deux degrés à cette hiérarchie déjà si longue. Enfin, autant c'est chose excellente que des juges ambulants, lorsque ces juges sont comme les juges anglais, de grands personnages qui viennent de loin en loin tenir les assises dans chaque localité, et qui s'éloignent au bout de quelques jours, sans rapports avec les habitants de chaque lieu, sans point de contact avec les plaideurs ; autant c'est chose fâcheuse que des juges, comme le sont trop souvent les nôtres, qui demeurent dans la même ville, trois, quatre, cinq ans, plus ou moins, mais assez longtemps pour contracter avec les habitants des liaisons de toute espèce, et qui, cependant, ont en perspective de quitter bientôt cette résidence, et ne sont pas obligés, par conséquent, de prendre beaucoup de souci de l'opinion de ceux qui les entourent. Les conseillers auditeurs sont le type et comme le beau idéal de cette magistrature semi-ambulante, semi-sédentaire qui réunit, à la fois, tous les inconvénients de la résidence et tous ceux de la mobilité.

» Il faut bien, dit-on quelquefois, que les hommes

destinés à devenir magistrats fassent leur apprentissage quelque part.

» Sans doute, mais faut-il qu'ils le fassent au détriment des justiciables, et aux dépens de la justice ? Quelle école, bon Dieu, pour former des juges indépendants, que cinq ou six années, les plus belles de la jeunesse, passées sous les yeux et sous la main du pouvoir, à tâcher de s'en faire agréer et d'obtenir de l'avancement. La pépinière naturelle des juges, c'est le barreau. Laissez se former librement les hommes ; laissez-les faire preuve d'expérience, de lumières et de probité, et puis après, faites-en des juges.

» Il y a, dit-on encore, telle localité reculée, tel petit tribunal où l'arrivée d'un juge auditeur a produit le meilleur effet.

» Cela se peut, mais pourquoi ce petit tribunal était-il si mal composé qu'il eût à s'en faire remontrer par un enfant à peine majeur ?

» Que la fréquentation du barreau soit l'apprentissage naturel et nécessaire de quiconque se destine à la magistrature, personne n'en disconvient apparemment, puisqu'un stage plus ou moins long est imposé tant aux conseillers auditeurs qu'aux juges auditeurs ; puisque ces derniers sont tenus de continuer à pratiquer, tant qu'ils ne sont pas mis en œuvre par le ministre. Cela posé,

nous le demandons, où est donc l'avantage de les enlever, à la fleur de l'âge, dès le début dans la carrière, à l'activité et à la liberté de cette noble profession, pour les confiner au triste rôle de faiseur d'enquêtes, d'interrogateurs d'office, pour les assouplir au métier de solliciteurs? Où est le bon sens de leur donner le titre de juges, le titre de juges inamovibles, longtemps avant de savoir s'ils seront, quelque jour, en état d'en remplir les fonctions ? Où est la justice de leur livrer, dans certaines occasions, le sort des affaires, lorsqu'ils n'ont point encore acquis la capacité d'en bien juger?

» Ces réflexions vont, nous ne l'ignorons pas, contre un préjugé très-accrédité.

» Beaucoup de personnes très-éclairées, et qui ne se dissimulent point les vices d'une organisation judiciaire telle que la nôtre, pensent néanmoins que, cette organisation étant donnée, il est à peu près indispensable de fonder, sous une forme quelconque, une sorte d'école préparatoire de juges.

» Nous ne partageons pas ce sentiment ; nous pensons au contraire que c'est précisément parce que notre organisation judiciaire est ce qu'elle est, que toute institution de cette nature doit être soigneusement évitée.

Nous comptons en France des juges non point par centaines, mais par milliers. De ce simple fait, il résulte que

nous ne pouvons avoir, comme nos voisins d'outre-mer, un corps judiciaire composé d'hommes de premier ordre, de jurisconsultes consommés. Du bon sens, une certaine connaissance des lois, acquise plutôt par l'expérience, par l'habitude des hommes et des affaires, que par de fortes études et de profondes méditations, telles sont les seules qualités que nous puissions espérer et que nous soyons en droit d'exiger d'un juge français. Vouloir peupler nos tribunaux de jeunes juges, c'est donc vouloir les peupler d'hommes auxquels, terme moyen, manquent à la fois et cette haute capacité qui n'est dans les pays les plus civilisés que le partage du très-petit nombre, et cette solidité de jugement, cette sûreté de coup d'œil qui ne s'acquièrent que par le temps et par le travail.

» Nos juges, précisément en raison de leur nombre, ne reçoivent qu'un traitement très-modique ; réduit à ce traitement, ils seraient placés dans une position subalterne et presque humiliante. Il est désirable, en conséquence, que les hommes voués à l'étude de la loi n'entrent chez nous, dans la magistrature, qu'après s'être assuré, par leurs travaux antérieurs, une existence indépendante, et plutôt pour l'honneur, pour la dignité de la profession, que pour les émoluments qui s'y trouvent attachés.

» Notre système judiciaire enfin est hiérarchique, ainsi que nous l'avons remarqué plus haut ; en d'autres termes

nous avons des tribunaux de divers degrés, superposés l'un sur l'autre, et dans lesquels les places de juges sont différemment rétribuées, sans compter que dans l'enceinte de chaque tribunal, il y a aussi inégalité de rang et de salaire ; grand danger, puisque les juges pouvant, durant tout le cours de leur vie, aspirer à s'élever, de degré en degré, comme les officiers dans un régiment, tombent par là plus ou moins complétement, sous la discrétion de l'autorité qui distribue l'avancement.

» Or, pour parer à ceci, ce qu'il faudrait faire, autant que possible, ce serait d'ordonner les choses de telle sorte, que presque aucun juge n'eût l'espérance ou même simplement la pensée de s'élever au delà du poste qu'il occupe; de telle sorte que, chaque tribunal, petit ou grand, se recrutât naturellement et presque forcément dans le barreau qui l'entoure, barreau qui se trouve toujours d'autant plus habile et d'autant plus éclairé, que le tribunal est lui-même placé à un degré plus élevé dans la hiérarchie.

» Si ces vérités sont, en quelque sorte, évidentes par elles mêmes, qui ne voit que toute école préparatoire de juges, de quelque manière qu'on l'organise, tournera évidemment contre le but qu'il est légitime de se proposer? Qu'elle aura, de toute nécessité, pour effet, de peupler les tribunaux inférieurs, c'est-à-dire les cinq sixièmes des

tribunaux, de jeunes hommes sans existence personnelle, sans fortune acquise, riches d'espérances plus que de lumières, et d'ambition plus que d'expérience, qui n'accepteront ces places subalternes que pour mettre le pied à l'étrier, s'il est permis de s'exprimer ainsi, luttant ensuite, à l'envi, l'un contre l'autre, à qui se saisira le premier des emplois élevés, à qui montera le plus vite et le plus haut.

» Qui sait, entre les mains d'un gouvernement habile et pervers, ce que pourrait devenir un ordre judiciaire ainsi composé, surtout lorsqu'on songe à l'énorme puissance que les tribunaux exercent chez nous, lorsqu'on songe que notre système de procédure fait, de nos juges, bien moins des juges proprement dit, bien moins d'inflexibles interprètes du droit, que des arbitres légaux qui, pour le fond et la substance des jugements, décident, à peu près *ex æquo et bono*, toutes les affaires soumises à leur examen.

» Tant que nos tribunaux, en effet, statueront en même temps sur le droit et sur le fait, libres de faire fléchir le droit, lorsque le fait est évident, ou de transiger sur le fait quand le droit est trop clair; tant qu'il sera permis de soutenir, devant eux, la même cause par vingt ou trente moyens différents, le plus souvent incohérents et contradictoires, qui se détruisent l'un l'autre et se prê-

tent, par conséquent, avec une égale facilité au pour et au contre; tant que nos juges, au lieu d'opiner tout haut, comme des juges anglais, au lieu d'énoncer leur sentiment *vivâ voce*, à la face du public, en présence d'un barreau qui les écoute avec une curiosité moitié maligne, moitié respectueuse et qui ne leur passe ni une fausse citation, ni un faux raisonnement; au lieu de résoudre toute question de droit comme un mathématicien résout un problème, ou comme un savant élucide un point d'érudition controversé, se retireront pour délibérer, entre eux, à huis-clos, et les coudes sur la table, il arrivera nécessairement ce qui arrive chaque jour, à savoir que, dans l'embarras de s'accorder sur tant de moyens distincts, dans l'impossibilité absolue d'en venir à une conclusion définitive qui soit logiquement tirée du vœu de la majorité sur chaque question, ils laisseront de côté tout ce vain fatras, et chercheront d'un commun accord qui a tort en réalité, qui a raison tout compte fait, où est *l'équité* de la chose, et, après l'avoir trouvée, ou à peu près, se feront des concessions réciproques sur la valeur respective des différents moyens, sauf à les faire cadrer, tant bien que mal, avec leur décision.

» Tout cela est inévitable ; mais dès lors, n'ayant de garantie réelle de notre honneur ou de nos fortunes que la probité, la délicatesse, la bonne foi de nos juges, combien

ne serait-il pas redoutable d'avoir des juges cupides, serviles, ambitieux, souples sous la main du pouvoir !

» Toute école préparatoire de juges, nous le répétons, a pour tendance directe de les rendre tels. Si elle n'y réussit pas, ce n'est pas sa faute.

» Le but que l'on doit se proposer, au contraire, c'est d'en venir à ce point, que, dans chaque localité, les fils des familles les plus respectables et les plus respectées travaillent, une première moitié de leur vie, à se faire une existence indépendante, et visent, lorsqu'ils sont parvenus à l'âge mûr, à prendre rang dans la magistrature de cette même localité, sans autre ambition que l'honneur attaché à remplir de telles fonctions, sous les yeux de leurs concitoyens, et sous le contrôle d'une opinion clairvoyante et bienveillante tout ensemble. »

Mais ce but, comment y parvenir?

Le mode selon lequel les juges sont choisis, décide en général et de l'ordre des personnes qui aspirent à la magistrature, et des vues qui les déterminent, et des espérances qu'elles y portent. Ouvrez une longue carrière, si vous voulez faire appel à la jeunesse et tenir les ambitions en haleine ; montrez les places dont il s'agit, petites ou grandes, hautes ou basses, comme un but définitif, comme une honorable et dernière récompense au mérite, en proportion de son degré d'éminence et de no-

tabilité, si vous voulez qu'on les brigue pour les exercer, et non pour les traverser à la hâte, en levant les yeux vers quelque poste plus avantageux.

Or, on peut concevoir troiss ystèmes, à ce sujet:

L'élection populaire;

Le choix par le tribunal lui-même;

Le choix par le gouvernement.

L'élection populaire aurait certainement l'avantage de faire entrer dans les tribunaux de chaque localité, les hommes éminents de cette même localité, et, par conséquent, de laisser, en même temps, peu de chances aux hommes non résidant, aux ambitions exotiques.

Mais d'abord la Charte s'y oppose; ne s'y opposât-t-elle pas, il existe, dans la plupart des esprits, de grandes répugnances fondées sur la funeste expérience qui a été faite de ce mode durant nos premiers troubles civils; et bien que l'élection paisible et sage des juges de commerce prouve, chaque jour, que ces répugnances ne sont pas exemptes d'un peu d'exagération, on doit convenir que la parité n'est pas complète entre les juges de commerce et les juges ordinaires, et qu'il serait fort à craindre que, dans maintes occasions, l'esprit de parti ne dictât la plupart des choix, chose assurément la pire qui se puisse imaginer.

Charger chaque tribunal de pourvoir aux vacances qui

surviendront dans son sein, la Charte s'y oppose également, et, en vérité, ce n'est point un mal. Un tel mode serait souverainement vicieux. Le népotisme ferait le choix; ce serait inféoder, à perpétuité, les charges de judicature à certaines familles, sans égard pour le mérite et pour l'indépendance du caractère.

Que si le choix fait par le gouvernement, le seul que la Charte autorise, est aussi, tout compte fait, le meilleur et le plus conforme aux principes, cependant, abandonné à lui-même, il a bien aussi ses inconvénients et ses dangers. C'est un acte de la plus haute importance, un acte dont dépendent la fortune, la vie, l'honneur des citoyens, et cependant auquel ne s'attache aucune responsabilité effective et presque aucune responsabilité morale.

Il est hors d'exemple qu'un ministre de la justice ait été poursuivi pour avoir fait un mauvais choix; il n'est même guère concevable qu'il puisse l'être.

Lorsque le mauvais choix est fait, les convenances ne permettent guère d'en faire un sujet de discussion à la tribune ou dans les journaux. Toute inculpation contre un magistrat a par elle-même un caractère si grave et si offensant, que les gens de bien répugnent non-seulement à s'y livrer, mais à l'entendre, et que le public, averti par un secret sentiment de bienséance, la voit en général de mauvais œil. Depuis trente ans, sans vouloir désigner

personne, il y a eu à coup sûr des choix de juges manifestement répréhensibles, des choix de parti, des choix tout à fait politiques, des choix même très-révoltants et très-odieux; personne n'a osé s'en plaindre, et nous-mêmes, qui les rappelons en ce moment, nous n'oserions nous permettre l'allusion la plus détournée.

Le moyen donc de se flatter qu'un ministre de la justice, ayant à manier un personnel de deux à trois mille juges, dont il ne connaît pas la centième partie, et dont la cinquantième partie n'est pas connue du public, en général, ayant lui-même, comme ministre, des intérêts de parti, des amis, des adversaires; libre, d'ailleurs, de faire voyager les juges, de les transporter d'un bout de la France à l'autre, à peu près comme le ministre de l'intérieur transporte tel ou tel de ses préfets sur les bords du Rhin, lorsqu'il a fait trop de sottises sur les bords de la Garonne pour y pouvoir demeurer plus long temps; maître en un mot, d'en faire à sa tête et d'agir comme bon lui semble, sans contrôle de la part de qui que ce soit, s'astreigne jamais à choisir, dans chaque localité, pour chaque place vacante, l'homme de mérite, l'homme indépendant par position et par caractère, quelles que soient ses opinions, celui-là et non pas un autre, et s'abstienne soigneusement de céder aux demandes, aux sollicitations, aux importunités, de récompenser les services rendus à l'opinion

qui l'a fait ministre, l'identité de conduite et de sentiments avec lui-même ?

Ce serait folie d'y songer.

Il faudrait donc que quelque chose l'y contraignît ; il faudrait par un système de candidature bien ménagé, en venir à le placer dix-neuf fois sur vingt, face à face avec l'objet légitime de son choix ; il faudrait, pour ainsi dire, l'encadrer à tel point dans ce système, que ce devînt pour lui un grand parti de nommer tout autre que le candidat en évidence; qu'il ne pût s'y résoudre que par des motifs puissants, des motifs qui s'expliquassent d'eux-mêmes, sous peine d'exciter un vif mécontement, et, dans tous les cas, sous la condition de voir son choix sévèrement exploré.

Voici, sauf meilleur avis, un expédient fort simple, et qui semblerait propre à mettre sur la voie d'un tel résultat.

En abolissant la corporation des magistrats auditeurs, on prononcerait également la suppression des juges suppléants, tels qu'ils existent aujourd'hui, des juges suppléants à vie, perpétuels, nommés une fois pour toutes.

Chaque année, au 1er novembre, époque de l'ouverture de l'année judiciaire, il serait dressé par les soins du président de chaque tribunal, à la diligence du ministère public, le tableau des avocats et avoués qui auraient exercé près le tribunal pendant un intervalle de temps détermi-

né, dix ans, par exemple, plus ou moins, mais assez longtemps pour que le dessein d'y fixer leur résidence fût manifeste.

Toutes les fois qu'une place de juge viendrait à vaquer, il n'y serait pourvu qu'après un délai de six mois.

Pendant cet intervalle, à chaque affaire, les parties opposées seraient invitées, par le président, à désigner sur le tableau dont il vient d'être fait mention, un des avocats ou avoués du ressort pour remplir l'office de juge suppléant ; à défaut de désignation de leur part, on suivrait l'ordre d'ancienneté.

Il en résulterait de deux choses l'une :

Ou les parties intéressées laisseraient habituellement l'ordre d'ancienneté prévaloir. Ce serait alors déclarer tacitement que le doyen d'âge, parmi les gens de loi du ressort est, en même temps, le plus habile et le plus expérimenté.

Ou, ce qui arriverait quatre fois sur cinq, l'un des avocats ou avoués portés au tableau, réunissant à un plus haut degré que tous les autres la probité, les lumières, l'impartialité, serait habituellement désigné.

L'intérêt même des parties, et surtout l'opposition, la contradiction entre leurs intérêts respectifs, seraient un gag assuré de la bonté de leur choix. Ce n'est que par ses bonnes qualités que le suppléant préféré pourrait mé-

riter de l'être. Les défauts qui pourraient lui rendre favorable une des parties le feraient infailliblement rejeter par l'autre; mais toutes deux auraient un motif égal pour éviter un doyen d'âge ignorant ou tombé dans l'incapacité.

Soit dans l'un, soit dans l'autre cas, il y aurait ainsi, pour chaque place vacante, et par la force même des choses, un candidat naturel, un candidat légitime que chacun s'attendrait à voir nommer, qui semblerait n'attendre que ses provisions pour entrer en fonctions à l'expiration de la vacance.

Le ministre n'aurait besoin de s'éclairer ni par des rapports, ni par des correspondances secrètes; il lui suffirait de se faire mettre sous les yeux le tableau des opérations du tribunal pendant les six derniers mois; il saurait ce qu'on attend de lui. Que s'il se décidait à ne pas nommer un tel candidat, s'il se décidait à lui substituer un juge venu d'ailleurs, un juge nouveau et inconnu au pays, ce ne pourrait être que par des raisons puissantes, et dont l'évidence fût de nature à frapper tous les esprits. Un tel parti serait nécessairement l'objet d'une discussion très-vive, et le juge élu, lui-même, arrivant sous de tels auspices, soumis au contrôle qui résulterait de sa position, serait obligé de valoir dix fois mieux que les autres pour se concilier les suffrages de ceux au milieu desquels il serait destiné à vivre.

Ainsi, dans un pareil plan, les jeunes gens appartenant aux meilleures familles de chaque arrondissement, entreraient, de bonne heure, au barreau, au lieu de se presser dans les bureaux de la justice pour briguer des places de juges-auditeurs ou de substituts; ils répandraient sur le barreau la considération qui s'attache à leur position sociale; ils y feraient leur apprentissage dans l'indépendance et l'exercice des vertus civiques dont l'avocat a plus besoin que tout autre, avec la perspective de monter, un jour, sur le siége des juges, en vertu d'une décision royale, rendue sur le libre témoignage de leurs concitoyens; l'ordre judiciaire cesserait d'être une carrière, pour devenir une noble profession; il se recruterait, sans brigue, sans tumulte, sans passion, dans les rangs des citoyens, au lieu de se recruter dans une milice de solliciteurs et de postulants.

On voit combien, après vingt années, après deux révolutions, coup sur coup, ces réflexions s'accordent avec l'ensemble des idées que suggèrent les besoins actuels, de la France, l'état actuel des esprits et des familles.

Ce qu'on proposait en 1828, paraîtrait bon à adopter aujourd'hui.

Arrivons à l'arrondissement considéré comme circonscription politique.

§ 3.

Il est, en politique, des principes qui n'ont pas besoin d'être démontrés. Ce serait faire trop d'honneur à la sottise qui les méconnaît, ou à l'esprit révolutionnaire qui les traite en ennemis. Ne dites point à l'aveugle-né qu'il fait jour en plein midi; *n'offrez point des perles aux pourceaux, de peur qu'ils ne les foulent aux pieds, et que, se jetant sur vous, ils ne vous déchirent.*

La nécessité, dans un pays libre de partager le corps législatif, l'autorité suprême, entre trois pouvoirs, indépendants l'un de l'autre à certains égards, dépendants l'un de l'autre sous certains rapports; entre trois pouvoirs *distincts, sans être opposés, homogènes sans être identiques*, et qui s'éclairent, se tempèrent, se limitent réciproquement, cette nécessité, plutôt bravée que méconnue par notre dernière constitution, n'est ni contestable, en théorie, ni contestée, en fait, partout où le bon sens et l'expérience sont comptés pour quelque chose.

On est également d'accord sur ce qu'il y a d'essentiel dans la nature et le caractère de chacun de ces trois pouvoirs.

L'un correspond et doit servir d'organe aux intérêts

en progrès, à l'activité des idées nouvelles, à l'ascendant de l'opinion prédominante ; c'est, dans le corps social, la force d'expansion, le principe du mouvement; c'est la voile qui s'ouvre au vent du jour ou de la saison, et qui fait cingler le navire; l'autre correspond et doit servir d'organe aux situations faites, aux instincts conservateurs, à cette puissance de temps d'arrêt qui réside dans les traditions et les habitudes; c'est, dans le corps social, la force de cohésion, le principe de stabilité; c'est le lest qui tient le navire en équilibre. Le troisième enfin, c'est le gouvernail; c'est le gouvernement lui-même; c'est l'œil qui voit, la tête qui conçoit, le bras qui exécute. Quand un pays qui prétend demeurer grand et devenir libre, pourra se passer ou d'activité, ou de stabilité, ou de direction, il pourra sans périr, supprimer ou confondre ces trois éléments intégrants de l'autorité suprême.

L'élément populaire doit sortir du peuple ; le corps appelé à seconder, à personnifier, en quelque sorte le mouvement ascendant des intérêts et des opinions, doit être électif; puisque le droit électoral est le seul que les masses puissent exercer, sans confusion, dans un grand pays [1].

L'introduction du suffrage universel a l'avantage de

[1] La constitution de 1793, elle-même, n'avait réservé au peuple, en corps, qu'un vote facultatif en matière de législation (art. 56-60).

couper court, ou à peu près, à toute controverse en ce qui concerne le droit électoral, les conditions à exiger de l'électeur ou de l'éligible. Il ne saurait plus être question désormais, ni du cens évalué en journées de travail tel que l'avait réglé l'Assemblée constituante [1], tel qu'il se trouvait reproduit dans la constitution de l'An III; ni des colléges électoraux à vie, invention propre au régime impérial, [2] maintenus par le sénat conservateur dans son projet de constitution [3], et rétablis par l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire [4], ni du cens fixe de 300 francs exigé des électeurs, et du cens fixe de 1,000 francs exigé des éligibles par la Charte de 1814 [5], et réduit, l'un à 200 francs, l'autre à 500 francs par la loi du 19 Avril 1831 [6]. Il ne saurait être non plus question ni d'un cens variable [7], comme en Amérique, de province à province; ni d'un cens variable, comme en Angleterre, selon que l'électeur habite la ville ou la campagne, selon le titre et la condition de la propriété qu'il possède ; ni d'un scens facultativement variable comme en Belgique [8]. Il ne saurait

[1] Constitution de 1791, ch. I, sect. II, art. 1-7, tit. IV, art. 35.
[2] Sénatus-consulte du 16 thermidor an X, tit. II et III, art. 4-38.
[3] Art. 9.
[4] Art. 27-31.
[5] Art. 38-40.
[6] Art. 1-58.
[7] Story, *Commentaires sur la constitution fédérale*, t. I, ch. VIII, § 296; Tocqueville, t. I, p. 304.
[8] Bowyer, p. 71, 74 et 78; constitution de 1831, art. 47.

être enfin question de donner aux lettres, aux sciences, de donner aux différents intérêts des représentants distincts, spéciaux, comme on l'avait fait en Italie, sous la république Cisalpine, comme on l'avait projeté, en France dans la constitution [1] préparée par la Chambre des représentants, comme M. Sismondi le réclamait dans un écrit [2] d'ailleurs très-digne d'être consulté. Le suffrage universel simplifie toutes choses ; mais, en simplifiant toutes choses, il incline à l'oppression ; il ne laisse d'asile à la diversité des intérêts et des opinions, que dans la distribution des circonscriptions électorales. S'il était possible en effet de faire voter la totalité d'un peuple, par scrutin de liste, sur la totalité de ses réprésentants, l'intérêt, supérieur en nombre, chez ces peuples-là, serait seul représenté, à l'exclusion de tous les autres ; en France, ce serait l'agriculture ; en Angleterre ; l'industrie ; en Hollande, le commerce, et, dans le sein de cette catégorie privilégiée, l'opinion politique, supérieure en nombre, serait seule représentée, à l'exclusion de toutes les opinions en minorité. Ce serait la plus dure et la plus irrémédiable des tyrannies. Ce serait la plus absurde ; car de toutes les minorités, la plus certainement exclue, celle qui le serait toujours, et partout, ce serait l'élite

[1] Art. 68. Art. add., art. 38.
[2] *Études sur les constitutions des peuples libres*, t. I, p. 85.

même de chaque pays ; ce serait le petit nombre d'hommes assez éclairés pour être impartiaux, pour tenir compte de tous les intérêts, de toutes les opinions, et pour n'en épouser aveuglément aucune au détriment de toutes les autres.

Rien n'est donc plus important, sous le régime uniforme du suffrage universel, que la multiplicité et la diversité numérique des circonscriptions électorales ; plus le nombre de ces circonscriptions est grand, plus les minorités ont de chances, plus elles sont numériquement inégales, plus il y a d'espérer que les plus petites minorités ne seront pas tout à fait exclues.

Le nombre des circonscriptions électorales, dans un grand pays, a nécessairement, pour extrême limite, le nombre même des représentants à élire ; et celui-ci a, non moins nécessairement, pour extrême limite, le maintien du bon ordre dans l'Assemblée que ces représentants doivent former. Or, l'expérience ayant démontré depuis longtemps, et démontrant chaque jour, depuis la révolution de février, qu'une Assemblée délibérante ne peut guère compter plus de quatre à cinq cents membres, sans que ses discussions ne deviennent confuses, violentes, tumultueuses, établir, en France, de quatre à cinq cents circonscriptions électorales, ce serait, tout ensemble, satisfaire et à ce principe d'équité qui veut que

toutes les minorités soient proportionnellement représentées, et à ce principe de bon sens qui veut que les électeurs, en général, ne soient appelés à voter que sur un seul député, ou, tout au plus, sur deux, sous peine de ne savoir ce qu'ils font.

La division de la France en arrondissements communaux remplirait naturellement ce double but.

Il existe dans notre pays trois cent cinquante-huit arrondissements dont plusieurs ont pour chef-lieu de très grandes villes. En attribuant à chaque arrondissement un réprésentant, en distribuant entre les très-grandes villes cinquante ou soixante siéges à la chambre élective, sauf à partager ces villes en plusieurs circonscriptions ou quartiers électoraux, on aurait une chambre des représentants de plus de quatre cents membres, dans le sein de laquelle tous les intérêts vraiment distincts, toutes les minorités grandes ou petites seraient, selon toute apparence, proportionnellement représentés.

Il est évident, en effet, que l'intérêt agricole prédominerait dans tous les arrondissements qui n'auraient pour chef-lieu qu'une petite ville du troisième ou du quatrième ordre, la population rurale l'emportant considérablement, en pareils cas, sur la population urbaine ; que l'intérêt industriel l'emporterait dans tous les arrondissements qui auraient pour chef-lieu une ville un peu considérable, une

ville située au confluent de grands cours d'eau, à la proximité des mines et des houillères; que l'intérêt commercial enfin l'emporterait dans tous les arrondissements maritimes.

Il n'est pas moins évident que, sous un tel régime électoral, la part qui serait faite à la diversité des intérêts — des intérêts généraux, légitimes, durables — n'excluerait en rien la part qui serait faite à la diversité des opinions — des opinions générales, légitimes, durables. — Les élections des grandes villes, essentiellement démocratiques, appartiendraient naturellement aux opinions vives, ardentes, décidées; celles des arrondissements ruraux appartiendraient non moins naturellement aux opinions paisibles, régulières, circonspectes; le mérite éclatant remporterait la palme sur les grands théâtres; le mérite nouveau, modeste, à peine connu, se ferait jour à la faveur des influences qui s'exercent dans les localités restreintes.

C'est, dit-on, pour détruire ce qu'il y a d'étroit, de subalterne, dans les choix qui résultent des influences purement locales, que l'on attaque les élections par arrondissement; c'est afin que les voix se portent sur des noms connus qu'on réclame l'élection par département.

Connus! Connus de qui?

Des électeurs en général, des masses? Mais à l'exception des quelques noms vraiment illustres que peut pré-

senter, à chaque époque, chaque pays, les électeurs, sous le régime du suffrage universel, ne connaissent que les hommes qui vivent avec eux dans des rapports habituels, dans un échange constant de communications et de bons offices.

Connus du public qui lit le journal, des politiques de café, des publicistes d'estaminet? Mais le principal, si ce n'est l'unique mérite du suffrage universel, c'est précisément de réduire, de neutraliser l'importance de ces personnages qui sont également dépourvus et de lumières véritables, et du bon sens qui en tient lieu dans une certaine mesure.

L'élection par département, l'élection de six, huit, dix députés au scrutin de liste n'est, ainsi que nous l'avons expliqué plus haut, qu'une pure jonglerie; qu'un procédé subreptice et perfide; qu'un moyen de faire passer, à la faveur d'un nom — d'un seul nom connu des électeurs, cinq, six, huit noms d'hommes que les électeurs ne connaissent pas, et qu'ils n'éliraient pas s'ils les connaissaient; d'ouvrir, en un mot, l'accès du corps législatif aux coryphées du journalisme, aux réputations de coterie, à ces idoles d'une popularité factice et éphémère, que le jour élève et que le lendemain renverse sur le sable mouvant de la capitale.

L'élection par quartier dans les grandes villes, dans les

grands centres de population, l'élection par arrondissement dans les campagnes, l'élection directe, unique, exclusive, est la seule qui soit sincère, la seule dans laquelle le choix des électeurs s'exerce à bon escient, la seule dans laquelle l'élu soit le représentant réel d'une vraie majorité, d'une majorité victorieuse à l'issue d'une lutte loyale et de bon aloi, pourvu toutefois que le procédé électoral, que le mode institué et pratiqué soit lui-même loyal, intelligent et sérieux.

Conformément aux principes exposés ci-dessus, dans notre premier chapitre, quinze jours avant l'élection, un comité électoral préparatoire serait formé; ce comité serait composé :

1° Des juges inamovibles du tribunal civil;

2° Des juges électifs du tribunal de commerce;

3° Des membres électifs du conseil général résidant dans l'arrondissement;

4° De deux maires par canton, désignés par les assemblées cantonales.

Il dresserait la liste des prétendants, recevrait leurs circulaires, les ferait publier, entendrait, au besoin, leurs déclarations, leurs explications, et présenterait enfin, pour chaque vacance, cinq candidats, au choix des électeurs, sans exclure, néanmoins, ceux des prétendants qu'il ne présenterait pas; la liste serait purement indicative.

L'élection aurait lieu dans chaque commune.

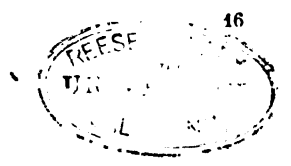
Le dépouillement des voix serait immédiat, public et sur place.

Leur recensement serait fait au chef-lieu de l'arrondissement par le comité préparatoire.

Aucune condition de domicile ne serait exigée du représentant. Le cours naturel des choses, assurant, dix-neuf fois sur vingt, la préférence à l'homme de l'arrondissement, on pourrait, sans inconvénients, laisser à ce sujet, pleine et entière liberté, et s'il en résultait, pour les très-petits arrondissements, pour les colléges électoraux très-peu nombreux, la nécessité de choisir souvent en dehors de leur propre sein, ce seraient autant de portes ouvertes aux talents nouveaux, au mérite purement personnel; de tels arrondissements deviendraient, non les bourgs pourris de l'Angleterre, puisqu'il n'y aurait là ni servilité, ni corruption, mais des asiles ouverts au génie à son début, aux capacités dépourvues de fortune et de position sociale. Ne fût-ce que par cette raison, il faudrait bien se garder de réunir deux arrondissements administratifs en un seul arrondissement électoral; ce serait d'ailleurs sacrifier brutalement à la puissance brutale du nombre, véritable danger, sous le régime du suffrage universel; il est trop heureux au contraire de trouver une occasion d'y résister avec éclat, sur

son propre terrain. L'arrondissement, tel qu'il vient d'être décrit dans ce chapitre, tel qu'il existe, en France, dès aujourd'hui, tel qu'il sera, s'il plaît à Dieu, de plus en plus chaque jour, l'arrondissement n'est pas une simple circonscription territoriale, l'arrondissement n'est pas une simple collection d'individus juxta-posés dans un rayon déterminé ; c'est un être animé qui a non-seulement son organisation, mais son organisme ; qui a sa vie propre, son existence personnelle ; or, à ce titre, tout arrondissement grand ou petit en vaut un autre ; ce n'est pas sur la grandeur de la taille ou sur la force des poings que s'apprécie la différence morale entre un homme et un autre homme, et l'arrondissement est une personne morale.

Aucune condition de cens ne serait, non plus, exigée du représentant ; mais, en revanche, ses fonctions seraient gratuites ; et de plus il ne serait admis, durant le cours de sa mission, à occuper aucun emploi salarié, sauf toutefois ces postes d'ordre supérieur qui confèrent un siége dans le cabinet et une part active à la responsabilité du gouvernement. Le but d'une semblable disposition serait, sans doute, d'assurer l'indépendance des représentants ; mais ce serait aussi et surtout de préparer, par l'indépendance même des représentants, la formation des partis réels et des majorités véritables. Quand les



membres d'une assemblée délibérante sont exempts d'intérêt personnel, quand ils sont par leur fortune, par leur position sociale, par leurs habitudes, au-dessus d'une ambition médiocre et de bas aloi, ils s'associent dans des vues d'utilité générale; ils se rapprochent en raison de la conformité de principes et de sentiments; ces liens-là sont solides et durables; et quand un parti ainsi formé devient majorité, il impose au gouvernement ses propres chefs: il les établit au pouvoir, les y maintient, et les y défend. A ces conditions, la marche du gouvernement est ferme, résolue, persévérante; à ces conditions, les lois obtiennent le respect des peuples; elles exercent sur les esprits un ascendant véritable; à ces conditions, les majorités durent, les changements de ministères sont rares; pour qu'une majorité tombe en minorité, il faut qu'un changement réel, sérieux se soit opéré dans l'opinion publique; et, même en ce cas, la minorité nouvelle conserve assez de force et de consistance, pour garder en partie, son terrain, et pour protéger, plus ou moins, son ouvrage.

Quand au contraire une Assemblée délibérante compte dans son sein un très-grand nombre de magistrats, de fonctionnaires publics d'ordre inférieur, c'est-à-dire un très-grand nombre d'hommes qui profitent de l'influence qui leur est conférée par l'emploi qu'ils occupent pour

entrer dans cette Assemblée, et qui profitent ensuite de l'importance qu'ils acquièrent par là pour obtenir ou de nouveaux emplois, ou de l'avancement dans leur carrière, ce ne sont plus les majorités qui forment les ministères, ce sont les ministères qui forment les majorités.

Ces majorités faites à la main, fondées uniquement, ou à peu près, sur des intérêts personnels, sont fragiles comme ces espérances et mobiles comme ces intérêts. Tout ministre quel qu'il soit en dispose tant qu'il peut les satisfaire; dès qu'il n'y suffit plus, il succombe sous la coalition des intérêts mécontents, des espérances déçues, et son successeur trouve, en arrivant, les mêmes hommes prêts à s'engager, aux mêmes conditions, dans des voies nouvelles, *à brûler ce qu'ils ont adoré, à adorer ce qu'ils ont brûlé.* Les lois sont sans force et sans considération; les administrations éphémères et chancelantes; tout languit, tout dépérit; il n'y a, dans le gouvernement, ni stabilité, ni progrès, deux choses qui s'impliquent mutuellement et qui ne vont pas l'une sans l'autre.

La crainte de rencontrer dans un corps de représentants indépendants par position et par caractère, de représentants assez riches pour habiter à leurs frais la capitale pendant plusieurs mois de l'année, et pour donner tout leur temps aux affaires publiques sans intérêt personnel, sans émoluments d'aucune espèce, des résistances

fondées ou sur des intérêts de localité ou sur des préjugés reçus, cette crainte, dis-je, ne doit être comptée pour rien. Quand ces intérêts de localité existent, quand ces préjugés sont répandus dans la société, il n'y a que deux moyens d'en triompher, la force et la persuasion. La force, on n'y doit recourir, dans un pays libre, que de loin en loin, à la dernière extrémité. La persuasion, comment l'obtenir, sinon en rencontrant, sur le terrain d'une discussion libre et raisonnable, les défenseurs désintéressés de ces abus, de ces idées étroites et surannées, et, lorsqu'on est parvenu à les détromper, en employant leur influence non suspecte sur le reste de la population. Que si l'on n'y peut réussir, il faut savoir attendre, il faut savoir patienter, temporiser, persévérer, revenir à la charge; il faut savoir respecter les sentiments conservateurs, lors même qu'ils ont tort. Ce n'est qu'à ce prix qu'on peut *bien faire le bien;* or, il ne faut jamais l'oublier, *le bien mal fait*, le bien manqué, le bien tenté maladroitement, mal à propos, témérairement, le bien à la façon de Joseph II ou de Pie IX, c'est, en politique, la pire chose qui se puisse imaginer.

CHAPITRE IV

DES DÉPARTEMENTS

Dans le pénitencier de Pentonville, à quelques lieues de Londres, les prisonniers perdent, en entrant, leur nom de baptême et leur nom de famille ; ils ne sont plus désignés que par un numéro d'ordre. Vêtus d'un même uniforme, isolés dans leurs cellules, coiffés d'un bonnet qui se rabat sur leurs visages dès qu'ils sortent, n'échangeant entre eux aucune parole, ils passent des années les uns près des autres, sans se connaître ou se reconnaître, ignorés du monde, étrangers à toutes choses, hormis leurs occupations presentes, n'ayant en vue que les chances de l'avenir. Le but de l'institution c'est d'effacer, autant que possible, leur vie passée, leurs antécédents, de la mémoire des hommes et de la leur, de rompre, sans retour, leurs habitudes, de les préparer à une existence nouvelle.

C'est, à peu près, ce qu'a voulu faire, c'est ce qu'a fait l'Assemblée constituante, en abolissant jusqu'au nom des provinces dont l'association successive, à des conditions différentes, avait formé notre ancienne monarchie — en découpant symétriquement notre territoire par compartiments réguliers; en donnant à chacun de ces compartiments un nom topographique, — en rompant, autant que possible, entre les habitants, tous les liens qui naissent de la filiation, des mœurs, des dialectes. Effacer tous les souvenirs du passé; dévouer l'ancien régime à l'oubli, ou plutôt à l'animadversion; faire de la nation française un peuple d'administrés, rangés, côte à côte, sous le niveau d'une administration uniforme; préparer ainsi la formation d'une démocratie irrémédiable ou, si l'on veut irrévocable, tel est le but qu'on s'est proposé en 1789, et ce but, il faut en convenir, on l'a facilement et complétement atteint.

Le mal est fait, si c'en est un.

Pour l'antiquaire ou le voyageur, pour le moraliste ou le poëte comique, il existe encore, en France, des Normands et des Bretons, des Gascons et des Limousins; pour le législateur ou l'homme d'État, il n'existe que des groupes d'individus ou de familles, distribués en sections, soumis aux mêmes lois, sujets aux mêmes charges, régis par des autorités pareilles.

Bien qu'un tel ordre de choses ne date que de soixante et quelques années, la plupart des Français s'imaginent volontiers qu'il a toujours existé, et ne comprendraient guère qu'il en pût être autrement.

Faisons ici comme eux, oublions comme eux, non-seulement l'ancien régime qui n'a rien au fond de très-regrettable, mais ce que maintient de liberté légitime et de résistance tutélaire, un peu de diversité dans l'économie intérieure des États. Exploitons, de notre mieux, la régularité, l'uniformité, la symétrie, fussent-elles tant soit peu artificielles et pédantesques.

Le département, en France, c'est l'État en miniature.

A sa tête figure, sous le nom de préfet, un magistrat, président de cette petite république, ou si l'on veut premier ministre de cette petite monarchie.

Autour de lui et sous sa direction, à certains égards du moins et dans une certaine mesure, sont groupés les chefs de service des administrations civiles et financières, militaires et maritimes;

— Ponts et chaussées, mines, instruction primaire et secondaire, hospices, établissements de bienfaisance;

— Contributions directes et indirectes, enregistrement, postes, forêts;

— Garde nationale, gendarmerie, intendance et sous-intendance, recrutement, remonte;

Inscription maritime, etc.

Les chefs de service demeurant, toutefois, sous les ordres directs de leurs ministres respectifs, l'ascendant que le préfet exerce, sur eux, est, comme celui d'un premier ministre, plutôt moral que pratique, et, s'il provient de sa position, dépend, plus ou moins, de son caractère.

Sous le nom de conseil de préfecture, le préfet a, près de lui, un petit conseil d'État, qui l'assiste dans la décision des questions épineuses ou contentieuses.

Sous le nom de conseil général, il a, près de lui un petit Corps législatif, qui règle, dans sa session annuelle, les intérêts du département.

En général, et sauf exception, chaque département [1] forme un diocèse.

Il ne forme point une circonscription judiciaire distincte néanmoins ; le tribunal de première instance du chef-lieu prononce, en appel, sur les jugements rendus en police correctionnelle [2] par les tribunaux de première instance des autres arrondissements.

Il ne forme plus aujourd'hui une circonscription politique.

Personne ne s'aviserait, en France, aujourd'hui, de demander s'il convient de conserver les préfets, s'il ne

[1] 83 départements, 66 diocèses.
[2] Supprimé en 1856.

vaudrait pas mieux en revenir aux administrations électives et collectives de 1791 et de l'an III.

Ces administrations, composées en 1791 [1], d'un directoire et d'un procureur syndic; en l'an III, de cinq membres et d'un commissaire du gouvernement [2], ont laissé à ceux qui les ont vues à l'œuvre des souvenirs déplorables, souvenirs qui sont sans doute entrés pour quelque chose dans le bon accueil qu'a reçu, en l'an VIII, l'institution des préfectures.

Ainsi vont les choses de ce monde.

Le souvenir des intendants de justice, de police et de finances, établis sous Louis XIII par le cardinal de Richelieu, avait fait le succès des administrations provinciales de M. Turgot et de M. Necker.

Soyons juste toutefois.

L'institution des préfectures, œuvre du Consulat, dans son meilleur temps, est sage et bien conçue.

Le préfet c'est avant tout le gouvernement au petit pied, c'est le dépositaire responsable du pouvoir exécutif dans toute l'étendue du département; c'est, en ce qui le concerne, les droits et les intérêts généraux de l'État, la voix qui commande, l'œil qui surveille, et le bras qui agit.

[1] Décret du 22 décembre 1789, sanctionné en janvier 1790.
[2] Constitution de l'an III, art. 177 et 191.

Il est quasi-législateur au second degré.

De même que le gouvernement, proprement dit, assure, ou, pour parler le jargon reçu, procure l'exécution des lois, par des décrets, ordonnances ou règlements, le préfet procure l'exécution des décrets, ordonnances ou règlements, par des arrêtés qu'il concerte au besoin *pro parte quâ* avec les divers chefs de service.

Il est également quasi-législateur, au second degré, en ce sens que les réclamations qui s'élèvent tant contre ses propres arrêtés que contre les décrets, ordonnances ou règlements qui leur servent de fondement, sont portées devant lui, de même que les réclamations contre les lois elles-mêmes sont portées, par voie de pétition, devant le Corps législatif.

Il prononce lui-même sur ces réclamations, en conseil de préfecture, et sans appel au conseil d'État.

C'est ce recours contre l'application des lois, dans ce qu'elle a de discrétionnaire et de variable, c'est ce recours des intérêts froissés ou méconnus, sans que les droits soient lésés ou compromis, qui constitue ce qu'on nomme, en France, le contentieux administratif.

Il est enfin ministre au second degré, ministre en ce qui concerne les intérêts particuliers du département et des communes, en ce sens qu'il prépare les travaux du conseil général et lui soumet les propositions sur lesquelles ce

conseil est appelé à statuer, et qu'il surveille ou dirige la gestion des maires.

La force armée est sous ses ordres, dans les limites de la loi.

Tout ceci est bon et sage; on n'y voit rien à reprendre, sinon peut-être qu'il serait à propos d'étendre un peu et de restreindre beaucoup la compétence du conseil de préfecture, de multiplier les cas où le préfet, en restant libre dans ses décisions, est néanmoins obligé de consulter le conseil et de s'éclairer, en recueillant l'avis qui lui est offert, et de renoncer progressivement aux empiétements du contentieux administratif sur la juridiction des tribunaux. Nous ne pouvons, à cet égard, que renvoyer à l'article sur la juridiction administrative inséré dans la *Revue française,* tome III n° 6.

Mais en dépit de ces défectuosités auxquelles il serait aisé de porter remède, combien un tel ordre de choses ne semble-t-il pas préférable à celui qui prévaut en Angleterre?

Là, tout l'ensemble des fonctions qui vient d'être indiqué se partage entre trois ordres de fonctionnaires.

Le shériff;

Le lord-lieutenant;

Et le corps des juges de paix.

Le shériff est le premier du comté [1].

Il est choisi annuellement sur une liste de trois personnages considérables formée par les juges dans leurs tournées trimestrielles.

Il ne peut refuser cet office dispendieux [2], il ne peut être contraint à l'exercer plus d'une fois en quatre années.

Placé légalement à la tête d'une très-petite juridiction qui n'existe guères que de nom et sur le papier, le shériff a pour vraie fonction le maintien de l'ordre extérieur, l'exécution des lois et des décisions de la justice; à ce titre il dispose de la force publique dans toute l'étendue du comté; il veille également au maintien des droits réguliers et à la conservation des propriétés de la couronne.

Le lord-lieutenant est d'ordinaire un pair [4], ou, du moins, un grand personnage du comté. Il est choisi par la couronne, et révocable à volonté; son office réel et direct est le commandement de la milice [5]; mais, par une sorte de courtoisie dégénérée en obligation, il est toujours consulté sur la formation du corps des juges de paix à qui tombent en partage, comme nous l'avons expliqué

[1] Bowyer, p. 376-377.
[2] Bowyer, p. 377.
[3] Bowyer, p. 379.
[4] Bowyer, p. 487 à 489.
[5] Bowyer, p. 490; voy.: note au ch. I du présent ouvrage.

ailleurs[1], toute l'administration proprement dite, pêle-mêle avec toute la police et la partie active de la justice correctionnelle.

Une telle confusion, qui ne vaut rien nulle part, ne serait pas supportée en France ; on n'y trouverait, d'ailleurs, ni shériffs, ni lords-lieutenants, ni juges de paix ; on n'y trouverait personne qui fût disposé à donner gratuitement, pendant toute l'année, son temps et sa peine, moins encore à dépenser splendidement sa propre fortune pour le service public. Mais tout en maintenant bon gré mal gré, la distinction, raisonnable peut-être, indestructible à coup sûr, entre les *administrateurs de profession et les administrés de condition*, entre les *tuteurs* et les *pupilles*, c'est une grande question de savoir s'il convient ou ne convient pas d'appliquer, à ce degré de l'échelle administrative, le principe de la localisation des fonctions publiques, de choisir exclusivement les préfets, les conseillers de préfecture et les principaux chefs de service dans l'enceinte de chaque département.

Qu'à la rigueur, cela soit possible[2] — qu'on le puisse, aux conditions précédemment indiquées — qu'on le puisse avec les mêmes avantages et sans plus d'inconvénients,

[1] V. ch. II du présent ouvrage.
[2] Ch. II.

nous n'en faisons aucun doute[1]. L'administration étant ce qu'elle est, en France, une machine qui va d'elle-même, bien ou mal, plutôt bien que mal, jamais très-bien ni le contraire, une bureaucratie omnipotente, régulière et routinière, il y a vingt à parier, dans chaque occasion, pour un système d'avancement fixe et modeste, dans un cercle connu et limité, contre une entière liberté de choix livrée à tous les vents de la sollicitation, de l'intrigue et de la faveur. Toutefois, comme il ne faut rien pousser à l'extrême, comme il faut se garder surtout de trop heurter de front des préjugés accrédités, on pourrait peut-être tendre au même but à l'aide de combinaisons moins directes, mieux ménagées, et plus fécondes en bons résultats.

Les départements, pris d'ensemble, sont divisés :

D'une part, en trois classes, selon leur étendue, leur population, leur richesse, en un mot, leur importance relative ;

D'une autre part, en groupes distincts qui correspondent aux principales branches de la haute administration — ressorts de cours d'appel — divisions militaires — préfectures maritimes — rectorats académiques, etc., etc.

Sous le premier point de vue, on tient, en général, que

[1] Ch. III.

les préfets et les divers chefs de service doivent s'élever graduellement de classe en classe, en débutant par la dernière ; mais c'est un principe plutôt qu'une règle, principe habituellement éludé, et qui ne sert guères qu'à tempérer ou à payer d'une excuse plausible l'importunité des solliciteurs.

Sous l'autre point de vue, en assignant à chaque branche de l'administration supérieure, un groupe de départements distinct, on découpe notre territoire en cercles qui s'entre-croisent sans avantage réel, sans but apparent, peut-être uniquement pour suivre, jusqu'au bout, les errements de 1791, pour réduire de plus en plus la France en être abstrait, presque en être de raison, dont les *disjecti membra* ne tiennent ensemble qu'à l'aide d'une table des matières ou d'un ordre de numéros.

Il vaudrait infiniment mieux, ce nous semble, réunir, une fois pour toutes, en groupes distincts, les divers départements qui composaient autrefois le territoire de chacune de nos anciennes provinces — il s'entend de ces provinces dont le nom est historique, dont les souvenirs se maintiennent encore, à certain degré, dans le caractère, les mœurs, l'esprit des habitants — on placerait dans la ville principale de chaque province, le siége de la cour d'appel, de la division militaire, de l'académie, etc. etc. — On diviserait en trois classes les départements com-

pris dans le ressort de chaque province—le principe de la localisation des fonctions publiques pourrait être appliqué, sans risque apparent ni réel, sans effaroucher la timidité de personne, dans les départements de troisième classe, c'est-à-dire, dans les moins importants, c'est-à-dire encore dans les plus nombreux. — Les préfets, les chefs de service pourraient, après quatre années de stage effectif, passer des départements de troisième ordre, dans les départements de second ordre, et de ceux-ci après quatre années de stage effectif dans les départements de premier ordre. Ce seraient des hommes d'élite, des administrateurs éprouvés, ils deviendraient les hommes de leur province, après avoir été les hommes de leur département.

C'est ainsi, qu'en ouvrant, dans chaque localité, une carrière honorable au mérite local, en assurant aux hommes intègres, appliqués, laborieux, un avancement régulier, sous les yeux, sous le contrôle de leurs concitoyens, en dégageant le gouvernement central d'une obligation doublement dangereuse, l'obligation d'accueillir ou d'éconduire la multitude indéfinie des prétendants de hasard, des protégés de cour ou de chambres, on interromprait l'émigration continue des localités vers la capitale, et la multiplication sans mesure des aspirants fonctionnaires, race également féconde en séïdes et en mécontents, en instruments dociles ou braillards de la tyran-

nie ou de l'anarchie, véritable fléau de l'ordre de choses actuel, présent le plus funeste que puisse faire aux peuples comme aux rois le régime de l'égalité bureaucratique.

C'est ainsi surtout qu'en formant ou plutôt en laissant se reformer naturellement parmi nous de grandes associations mi-partie officielles et volontaires, des associations fondées principalement sur des données morales, sur la communauté des traditions, des habitudes, des dialectes, sur l'identité des positions et des intérêts, sur la contiguïté des territoires, on arriverait, sans porter atteinte à l'indépendance respective des départements, sans les soustraire à l'action directe de l'autorité centrale, à réduire quelque peu la prépondérance illimitée de Paris, à rompre ce tête-à-tête écrasant, dans chaque occasion, entre tout l'ensemble des pouvoirs publics, et le pauvre individu tapi dans son isolement, à tempérer l'omnipotence qui résulte de cette lutte inégale et sans espoir, omnipotence hydropique, si l'on ose ainsi parler, et que l'émeute transmet, au besoin, avec le télégraphe, des mains d'un aventurier dans celles d'un autre.

Ce sont au reste là des idées que nous retrouverons bientôt et plus d'une fois.

Revenons aux départements.

Chacun d'eux a son conseil général qui siége réguliè-

rement une fois l'an, pendant quinze jours au plus et plus souvent, s'il y a lieu.

Chaque conseil général est composé d'un membre par canton.

L'élection se fait au chef-lieu de canton. Tous les électeurs y concourent.

Rien à changer à cela.

Même sous le régime du suffrage universel, en général les choix sont bons à ce degré ; chaque électeur sait ce qu'il fait ; son intérêt l'éclaire et le contient ; le poste d'ailleurs n'est point assez élevé pour devenir l'occasion de brigues, de corruption, de manœuvres fâcheuses ou coupables.

Les conseils généraux sont renouvelés par tiers, de trois ans en trois ans.

Leurs séances, devenues publiques, sous le régime républicain, sont redevenues secrètes, sous l'Empire [1], on ne sait trop pourquoi, car, même en 1849, 1850 et 1851, la publicité n'avait produit que de bons effets.

Leur compétence est très-bien réglée et s'étend à des matières très-diverses.

1° Chaque année, il répartissent entre les arrondissements le contingent afférent à chaque département dans les quatre contributions directes ;

[1] Décret du 7 juillet 1852, art. 5.

2° Ils répartissent, entre les divers services publics, le fonds destiné par la législature à solder cette partie des dépenses d'intérêt général qui s'effectue dans l'enceinte même de chaque département;

3° Ils votent, dans la limite fixée par la législature, des centimes dits *facultatifs*, destinés à solder des dépenses d'intérêt départemental dont ils sont arbitres et régulateurs;

4° Ils donnent nécessairement leur avis sur tous les objets d'intérêt départemental ou local que les lois défèrent à leur examen, et notamment sur la direction des voies de communication de toute nature, et sur leur entretien;

5° Ils donnent facultativement leur avis sur tous les objets d'intérêt départemental ou communal que le préfet lui-même défère à leur examen.

Rien non plus à changer à cela.

L'institution marche bien; elle a tenu et au delà tout ce que le législateur s'en était promis; on peut, avec avantage, multiplier ses attributions, à titre de corps consultatif, et déférer, entre autres, à son examen la plupart des questions sur lesquelles on a rendu récemment la décision des préfets souveraines, en les dispensant de l'autorisation ou de l'approbation du gouvernement central. Il est bon de *décentraliser*, sans doute, puisque ce mot à

passé dans la langue des affaires; mais c'est à la condition que le contrôle et l'examen n'y perdront pas ce qu'y gagne la célérité.

Ce sont à peu près là tous les services qu'on en peut attendre, du moins quant à présent, dans l'ordre exclusivement administratif. Mais, les conseils généraux ayant le double avantage d'une origine tout à fait populaire, et d'une composition jusqu'ici tout à fait aristocratique, dans le meilleur sens de ce mot, on en pourrait, ce semble, tirer un grand parti sous d'autres rapports.

1° On pourrait leur confier, sous la direction de l'autorité supérieure, le soin de fonder et de surveiller les établissements d'instruction secondaire de toute nature et de tout degré que paraîtraient réclamer la position topographique et les intérêts généraux ou spéciaux de chaque département.

La législature fixerait, si l'on ose ainsi parler, un *minimum* en fait d'établissements de ce genre; par exemple, un collége de plein exercice, par département, et une école industrielle; laissant à chaque conseil général le droit d'en étendre le nombre, ou d'en créer d'ordre inférieur, et de régler l'emplacement des uns et des autres.

Elle tiendrait à la disposition de chaque conseil général, les fonds destinés à faire face aux dépenses des établissements nécessaires, et lui laisserait la faculté de voter

les fonds destinés à soutenir les établissements de son choix.

La surveillance de ces établissements de toute nature et de tout degré serait exercée par un comité à la nomination du conseil général, et dont feraient nécessairement partie, le préfet, l'évêque et le président du tribunal de première instance. On conserverait ainsi, ou plutôt on rétablirait ce qu'il y avait de vraiment utile et efficace dans la loi du 15 mars 1850.

Ce comité nommerait directement tous les agents du service économique dans les divers établissements, et serait consulté, par l'autorité supérieure, sur le choix des professeurs.

Chaque trimestre, le conseil général serait convoqué, mais avec faculté de délibérer au quart de ses membres, pour entendre le rapport du comité de surveillance et statuer ce que de droit et de raison.

Les collèges communaux, restant, comme aujourd'hui, des établissements mi-partie privés et municipaux, seraient placés néanmoins sous la surveillance du comité départemental.

2° Ces réunions trimestrielles de chaque conseil général, représenté par le quart au moins des membres qui le composent, coïncidant, pour peu qu'on le veuille, avec les réunions trimestrielles des assises, on pourrait en pro-

fiter pour supprimer, dans les cours d'appel, les chambres d'accusation.

Les chambres d'accusation ont succédé, dans le code d'instruction criminelle, au jury d'accusation tel qu'il était établi par la loi du 16 septembre 1791, et par le code du 3 brumaire an IV.

C'était, sans doute, une institution, très-défectueuse, mais qu'il aurait mieux valu abolir tout à fait que dénaturer jusqu'au point de porter une atteinte mortelle à la procédure par jurés.

Dans l'état présent des choses, en effet, l'instruetion étant suivie régulièrement par un juge *ad hoc*, sur la réquisition du ministère public, il intervient un premier jugement de *mise en prévention*, prononcé par le tribunal de première instance, sur la procédure écrite, à huis clos, sans entendre l'inculpé; puis la procédure tout entière est portée devant la chambre d'accusation, à la cour d'appel, et, là, il intervient un second jugement également à huis-clos, également sur pièces écrites, et c'est sous le coup de ce double *préjugé* que l'accusé comparait devant le jury, et que la procédure orale commence.

Faut-il s'étonner de l'ardeur, de l'obstination, de l'acharnement avec lequel chaque président de cour d'assises, s'efforce de faire prévaloir, contre les accusés, le jugement préalable de ses confrères de la chambre

d'accusation, à charge de revanche, quand, à tour de rôle, il en fera lui-même partie ?

Faut-il s'étonner que la procédure orale, ne soit guère qu'une pâle contre-épreuve de la procédure écrite, dont toutes les pièces ou à peu près passent sous les yeux des jurés, et une confrontation de témoins intimidés et menacés de poursuites s'ils varient dans leurs dépositions?

Combien les choses se passent différemment en Angleterre !

L'instruction est dirigée par un simple juge de paix, lequel n'est ni homme de loi, ni magistrat de profession. Point de ministère public. Le juge de paix interroge publiquement les témoins, en présence de l'accusé, qui peut les contredire et se défendre. Il n'interroge point l'accusé ; l'instruction est brève et sommaire ; dès qu'elle est terminée, si les charges paraissent suffisantes, l'accusé est envoyé en prison, ou admis à caution.

A l'instant où s'ouvrent les assises, on réunit un grand jury de 23 membres choisis parmi les personnages les plus considérables du comté ; on les consulte, non sur la culpabilité de l'accusé, mais sur la question de savoir si la poursuite ne serait pas téméraire ou malicieuse, ce qui peut fort bien arriver là où, le ministère public n'existant pas, c'est, en principe général, la partie lésée qui poursuit. A cet effet, on fait entendre au grand jury les

témoins à charge, à l'exclusion des témoins à décharge, et, si la poursuite paraît fondée, jusqu'à preuve contraire, le grand jury l'autorise, et la procédure orale commence devant le véritable jury.

Nous n'entendons pas dire que ce mode de procédure soit irréprochable; à notre avis, il ne présente pas à la société des garanties suffisantes; l'intervention d'un ministère public, chargé de la poursuite, est nécessaire; il est nécessaire que l'instruction soit confiée à un magistrat de profession; qu'au premier degré, elle soit secrète; que l'inculpé soit constitué, par un interrogatoire régulier, en demeure de se défendre, sans être averti de ce qu'il doit faire pour échapper à la justice; que, lorsqu'il y a division entre les deux magistrats sur la mise en prévention, ce soit le tribunal qui les départage. Mais, cela fait, et la société ayant pris largement ses sûretés, c'est à l'inculpé qu'il faut penser; c'est lui qu'il faut garantir contre la rigueur insouciante des habitudes juridiques.

Cette garantie, on la trouverait dans le conseil général, composé de simples citoyens, mais de citoyens éclairés, éminents, considérés, en un mot, tout pareils à ceux dont on compose le grand jury en Angleterre. Le juge d'instruction leur soumettrait un rapport exact de chaque affaire en réclamant l'autorisation de passer outre au jugement.

Le conseil général, après avoir entendu le rapport, et demandé, en tant que de besoin, des éclaircissements qu'on ne pourrait lui refuser, accorderait ou n'accorderait pas l'autorisation, à peu près comme aujourd'hui le conseil d'État accorde ou n'accorde pas l'autorisation de poursuivre un fonctionnaire public.

Son intervention, en prévenant, de loin en loin, quelques poursuites inconsidérées ou passionnées, n'exercerait sur le jury, dans le cas où l'autorisation serait accordée, aucune autorité, aucune influence dangereuse.

Point de préventions — point d'arrêts préalables rendus à huis clos, par des corps entiers de magistrature. D'un côté, le ministère public, d'accord avec le juge d'instruction; de l'autre, l'inculpé; entre eux le débat oral, présidé par un juge, en qui l'esprit de corps ne prédominerait point, et qui n'aurait point à faire prévaloir le sentiment de ses collègues; par un juge supérieur en degré au juge instructeur et, partant, indifférent à l'issue de l'accusation.

Il suffit, d'ailleurs, de jeter les yeux sur la loi du 16 septembre 1791, et sur le code du 3 brumaire an IV, pour s'assurer que le mode de procéder que nous proposons ne ressemble en rien au système de l'ancien jury d'accusation, lequel était, en quelque sorte, un jury préalable, rendant un verdict préalable, après un débat préa-

lable ; chose, en vérité, la plus dépourvue de sens qui se puisse imaginer.

Le moindre avantage de ce mode de procéder, et il serait grand encore, serait de supprimer, d'un trait de plume, cent trente-cinq conseillers de cour d'appel.

III. Mais le vrai, le grand, l'immense service que les conseils généraux pourraient rendre à la société tout entière serait de l'assister dans le laborieux et nécessaire enfantement d'un sénat, d'une chambre haute, n'importe le nom, d'un corps destiné à remplir, au sein du gouvernement central, l'office d'élément conservateur, ou, si l'on veut, modérateur.

Les hommes, disons mieux, les personnages naturellement appelés à former un tel corps, à tempérer l'esprit d'entreprise, à régler les brusques mouvements de l'élément progressif, à lui faire efficacement contre-poids, à l'arrêter court au besoin, ces personnages existent, dans toute société quelconque, surtout dans toute société ancienne et monarchique; ils existent en France, à peu près autant qu'ailleurs, et, si le gouvernement, quel qu'il soit, avait personnellement bonne intention, s'il avait, vis-à-vis de la société, ses coudées franches, il les trouverait sans beaucoup de difficultés.

Il existe en France, il existe en grand nombre des familles dont l'illustration est historique, dont les pères

anciens ou nouveaux ont acquis une gloire légitime, en rendant à l'État de grands services, soit sous l'ancien régime, soit sous la République et le premier Empire, soit sous le Gouvernement constitutionnel, des familles dont le nom est à jamais associé aux grands souvenirs de notre pays.

Ces familles, en général, sont les plus riches de France; la meilleure partie des grandes propriétés territoriales leur appartient.

Rien de plus aisé que de trouver là, en choisissant avec discernement, le premier noyau d'une chambre haute.

Il existe, en France, dans l'industrie, dans le commerce, dans la haute banque, un grand nombre de grandes fortunes, honorablement acquises, et qui n'aspirent plus qu'à se consolider, à se perpétuer, à prendre rang parmi les situations faites et les sommités sociales. Les possesseurs de ces fortunes, les occupants de ces situations, à mesure qu'ils passent de l'activité au repos, du hasard des entreprises à la sécurité d'une existence rurale, littéraire ou simplement philantropique, offriraient continuellement des recrues au premier noyau qu'on vient d'indiquer.

Il existe, en France, enfin, dans l'armée de terre et de mer, dans la magistrature et dans l'administration, des hommes, en grand nombre, qui sont parvenus au premier

rang par leurs travaux, par leurs services, par leurs belles actions, qui ne peuvent plus s'élever parce que rien n'est au-dessus d'eux et qui forment la pépinière de l'élément sénatorial, dans tous les pays libres, sous tous les gouvernements réguliers.

Encore un coup, rien n'est plus aisé que de trouver, en France, les éléments d'une chambre haute considérable par l'illustration de ses membres, par leur fortune territoriale, par l'éclat de leur position héréditaire ou personnelle, d'une chambre haute indépendante et amie de l'ordre, protectrice éclairée de tout ce qui, sans elle, serait exposé à faiblir ou à se laisser entraîner. Mais, en revanche, rien n'est pratiquement plus difficile, que d'opérer un triage efficace et sensé dans les catégories où ce corps conservateur doit être puisé.

Si le soin en est confié au chef de l'État, quel qu'il soit, on peut être certain que le choix sera fait dans l'unique but de rendre ce corps souple, dépendant, maniable. Quand on se souvient qu'il n'a fallu rien de moins que la révolution des Cent-Jours pour arracher à Louis XVIII l'hérédité de la pairie; quand on se rappelle l'activité et la persévérance avec laquelle le roi Louis-Philippe s'est appliqué, en 1830, à abolir cette garantie, qu'il avait tant d'intérêt réel à sauver des griffes de la Révolution, il n'est pas permis d'espérer que le choix d'une chambre haute

pût être bien fait par la couronne, et, le fût-il, par impossible, cette chambre y perdrait la moitié de sa valeur par le mauvais renom qui lui en reviendrait.

D'un autre côté, confier le choix d'une chambre haute au suffrage universel, voire même au suffrage universel tempéré par les précautions que nous avons indiquées au chapitre Ier du présent ouvrage, voire même aux électeurs censitaires des chartes de 1814 et de 1830, ce serait aller directement contre le but; on obtiendrait infailliblement deux chambres puisées à la même source, animées du même esprit, accessibles aux mêmes passions.

Il se peut que, dans un petit pays, comme la Belgique, dans un pays qui ne subsiste que sous la protection des grandes puissances, et aux conditions d'une neutralité qui écarte toutes les grandes causes d'agitation et de turbulence, on obtienne, par voie d'élection pure et simple, un sénat aussi tranquille que la chambre des représentants; mais dans un grand pays, mais en France, l'un à coup sûr serait aussi violent que l'autre; ils s'exciteraient mutuellement; une seule chambre, en vérité, serait préférable.

Pour arriver au but, ou du moins pour en approcher — pour extraire, en quelque sorte, du sein de la nation, l'élément tout ensemble indépendant et conservateur qu'elle contient à coup sûr, comme toute nation de quelque an-

tiquité et de quelque étendue, voici, selon nous, comment il faudrait procéder :

On dresserait, dans chaque département, un tableau divisé en trois colonnes.

On inscrirait dans la 1re colonne tous les chefs de famille, résidant dans le département, dont le nom aurait figuré, soit dans la chambre des pairs des deux monarchies constitutionnelles, soit enfin, dans le sénat du second Empire.

On y inscrirait également tous leurs descendants en ligne directe, quel qu'en fût le nombre.

On inscrirait dans la 2e colonne tous les propriétaires résidant dans le département, qui justifieraient de 10,000 francs de contributions directes, ce qui suppose de 60 à 80,000 livres de rente en propriétés foncières.

On inscrirait, enfin, dans la 3e colonne, toujours sous la condition de résidence,

1° Les cardinaux et les archevêques ;

2° Les maréchaux et les lieutenants généraux ;

3° Les amiraux et les vice-amiraux ;

4° Les premiers présidents des cours souveraines ;

5° Les ministres à département anciens et actuels.

La réunion de ces tableaux, revisés sévèrement, d'année en année, comprendrait manifestement tout ce qui existe, en France, de noms illustres à divers titres, de grandes

fortunes territoriales, de positions éminentes et assurées. Ce serait, en quelque sorte, le livre d'or de la France, mais un livre d'or toujours ouvert, toujours accessible aux illustrations, aux fortunes, aux positions nouvelles.

Le soin de choisir, dans chaque département, sur le tableau départemental, deux membres, au moins, et trois, au plus, de la chambre haute, serait confié au conseil général, assisté de tous les inscrits au tableau.

S'il ne sortait pas d'une élection pareille un corps également indépendant, par son origine, du pouvoir royal et du pouvoir populaire, un corps également en état, par sa puissance morale, de résister aux empiétements de l'un, aux entraînements de l'autre, un corps éclairé et vraiment modérateur, c'est qu'alors la France est décidément ingouvernable; c'est qu'elle est condamnée, sans retour, à la honteuse et désastreuse alternative de l'anarchie et du despotisme.

Pour conserver à ce corps son vrai caractère et son ascendant sur les esprits, tels qu'ils sont faits, de nos jours, il faudrait le maintenir électif, en le renouvelant par tiers, à chaque renouvellement intégral de l'autre chambre, ce qui suffirait pour y entretenir le mouvement et la vie, pour l'associer au progrès des idées et des choses, si progrès il y a, et pour prévenir de sa part toute résistance uniquement fondée sur l'opiniâtreté des intérêts personnels.

Il ne faudrait le rendre ni viager ni héréditaire.

Un sénat viager devient très-promptement un hôtel des invalides. Un sénat héréditaire ne s'improvise point.

Louis XVIII, dans la première ferveur de la Restauration, dans le coup de feu, dans la lune de miel de la légitimité, pouvait ressusciter l'ancienne pairie, la rajeunir comme le vieil Éson, en lui infusant, à titre de sang nouveau, ce qui restait du sang versé dans les batailles de la République et de l'Empire, et lui rendre l'hérédité; *tout était juste alors.*

Louis-Philippe, trouvant la pairie héréditaire, debout, reconnue, et même justement honorée, pouvait la défendre contre les criailleries des factions.

Mais, après trente ans d'interruption, un prince nouveau, et plus encore, un prince de vieille roche, entaché d'ancien régime, aurait tort de s'y risquer. Le principe de l'hérédité est bon, quand il s'établit de lui-même et par sa propre vertu; il est excellent quand il a duré; mais une hérédité de pure fabrique, une hérédité bâclée du soir au lendemain, autour d'un tapis vert, serait pour l'institution sur laquelle elle tomberait des nues, cause de faiblesse plutôt que de force; elle irriterait, sans profit, les mauvaises passions et prêterait à rire aux mauvais plaisants. *Ne soyons pas envieux*

du temps [1]. S'il a quelque chose à faire, donnons-lui le temps. Si l'hérédité de *droit* n'existe pas dans la chambre haute, telle que nous la proposons, l'esprit d'hérédité existe *de fait* dans le corps électoral dont cette chambre procède, car l'illustration et la fortune sont naturellement héréditaires. Naturellement, si l'institution s'établit, par le libre jeu de l'élection, par les alliances, par les transactions de famille, le fils remplacera le père ; cela arrivera dix-neuf fois sur vingt. Que veut-on de plus ? Dans l'état actuel des mœurs et des esprits, plus que cela serait en réalité moins quant au but qu'on se propose ; si l'état des mœurs et des esprits vient à changer, l'avenir prendra soin de lui-même.

La chambre haute demeurant élective, point de majorats ; si l'on étend le droit de tester, que ce soit dans un intérêt général et pour tout le monde ; point de titres nobiliaires légaux et officiels ; que chacun prenne à ses risques et périls, le titre qui lui convient ; qu'en cas de contestation juridique, l'État n'intervienne point ; qu'il se garde surtout de toute création nouvelle, et n'attende aucun appui désormais de la vanité des parvenus greffée sur celle des hobereaux.

[1] M. Necker.

CHAPITRE V

DES PROVINCES

Notre territoire continental est partagé en vingt et une divisions militaires. Chaque division a son siége dans l'une de nos vingt et une plus grandes villes. Chaque division comprend, dans son ressort, plusieurs départements. Chaque groupe de départements correspond, à peu près, à l'ancienne province dont la ville chef-lieu était la capitale ; à peu près, disons-nous ; l'exactitude rigoureuse est ici de peu d'importance, et, pour peu qu'on y tînt, il serait facile, par quelques transpositions, de la serrer de très-près.

On peut s'en assurer par le tableau suivant :

1re *division :* — Seine, Seine-et-Oise, Oise, Seine-et-Marne, Aube, Yonne, Loiret, Eure-et-Loir.

Paris. — *Ile-de-France.*

2e *division* : — Seine-Inférieure, Eure, Calvados, Orne.

Rouen. — *Normandie.*

3e *division :* — Nord, Pas-de-Calais, Somme.

Lille. — *Flandre-Picardie.*

4e *division :* — Marne, Aisne, Ardennes.

Châlons-sur-Marne. — *Champagne.*

5e *division :* — Moselle, Meuse, Meurthe, Vosges.

Metz. — *Lorraine.*

6e *division :* — Bas-Rhin, Haut-Rhin.

Strasbourg. — *Alsace.*

7e *division :* — Doubs, Jura, Côte-d'Or, Haute-Marne, Haute-Saône.

Besançon. — *Franche-Comté.*

8e *division :* — Rhône, Loire, Saône-et-Loire, Ain, Isère, Hautes-Alpes, Drôme, Ardèche.

Lyon. — *Lyonnais.*

9e *division :* — Bouches-du-Rhône, Var, Basses-Alpes, Vaucluse.

Marseille. — *Provence.*

10e *division :* — Hérault, Gard, Lozère, Aveyron.

Montpellier. — *Gévaudan-Rouergue.*

11e *division :* — Pyrénées-Orientales, Ariége, Aude.

Perpignan. — *Roussillon.*

12ᵉ *division :* — Haute-Garonne, Tarn, Tarn-et-Garonne, Lot.

Toulouse. — *Languedoc.*

13ᵉ *division :* — Basses-Pyrénées, Landes, Gers, Hautes-Pyrénées.

Bayonne. — *Béarn.*

14ᵉ *division :* — Gironde, Charente-Inférieure, Charente, Dordogne, Lot-et-Garonne.

Bordeaux. — *Guyenne.*

15ᵉ *division :* — Loire-Inférieure, Maine-et-Loire, Deux-Sèvres, Vendée.

Nantes. — *Anjou.*

16ᵉ *division :* — Ille-et-Vilaine, Morbihan, Finistère, Côtes-du-Nord, Manche, Mayenne.

Rennes. — *Bretagne.*

17ᵉ *division :* — Corse. (*Mémoire.*)

18ᵉ *division :* — Indre-et-Loire, Sarthe, Loir-et-Cher, Vienne.

Tours. — *Touraine.*

19ᵉ *division :* — Cher, Nièvre, Allier, Indre.

Bourges. — *Berry.*

20ᵉ *division :* — Puy-de-Dôme, Haute-Loire, Cantal.

Clermont. — *Auvergne.*

21e *division :* Haute-Vienne, Creuse, Corrèze.

Limoges. — *Limousin.*

On voit qu'il ne faudrait pas altérer notablement la répartition des départements entre les divisions militaires, pour faire cadrer chaque division avec l'une ou l'autre de de nos anciennes provinces. Mais, encore un coup, peu importe. Ce qui importe, c'est de rendre à chaque division militaire le nom de la province qui lui correspond, et les souvenirs que ce nom réveille ; ce qui importe, c'est d'ériger chaque province en ressort de gouvernement dont l'action s'étende à toutes les branches de l'administration, qui dégage, grâce au double principe de la localisation des fonctions publiques, et de la limitation des avancements, le pouvoir central de l'obligation de tout faire par lui même, et qui retienne au loin, en la réduisant dans de justes proportions, la cohue famélique des solliciteurs.

En rendant à chaque division militaire le nom de la province qui lui correspond, on rendrait au lieutenant général qui la commande le nom de gouverneur.

On lui formerait un établissement conforme à sa dignité.

A ses attributions naturelles, il joindrait le commandement de la garde nationale mobile, et la nomination des officiers de ce corps[1].

[1] Chap. II.

Il serait consulté sur le choix des préfets, et des principaux chefs de service, ce qui lui donnerait l'importance et l'attitude des lords-lieutenants de comté en Angletere.

Enfin, si le bien du service ne s'y opposait pas, il nous paraîtrait désirable que nos 25 légions de gendarmerie, nos 100 régiments d'infanterie, nos 52 régiments de cavalerie, nos 16 régiments d'artillerie, fussent partagés, quant à leur recrutement seulement, et quant au siége de leurs dépôts, en autant de corps d'armée qu'il existera de provinces, de telle sorte que chaque régiment restant mobile comme il l'est aujourd'hui, le corps entier eût, néanmoins, une origine et une dénomination communes.

On sait quelle importance attachait à cette idée d'une origine et d'une dénomination communes, le maréchal Saint-Cyr, qui s'y connaissait. Il la poussait jusqu'à l'extrême, puisqu'il voulait un régiment par département, ce qui n'était pas sans inconvénients politiques. Dans le cas, trop fréquent à la guerre, où un régiment tout entier se trouve détruit, c'était porter la désolation dans une seule et même localité. Notre proposition n'aurait point cette fâcheuse conséquence, puisque chaque régiment serait recruté dans toute l'étendue d'une province, et qu'en temps de guerre, ou même en temps de paix, les régiments appartenant au même corps d'armée sédentaire pourraient être répartis entre des armées différentes. Nous

y tenons parce qu'elle tend à donner, de plus en plus, consistance et autonomie, vie et mouvement à l'intérieur de la France, et à réduire, de plus en plus, cette promiscuité déplorable et ridicule qui, sous le nom de centralisation, attire à Paris, pêle-mêle, toutes les prétentions et toutes les existences, dispose des hommes sans en tenir compte, et se joue de leur destinée comme on combine des chiffres, comme on jette des dés ou des jetons sur un tapis vert.

On compte, en France, vingt-sept ressorts de cours d'appel.

Il ne serait pas difficile de les réduire à vingt et un et de les faire rentrer pleinement et de tous points dans le cadre des divisions militaires devenues provinces.

On peut s'en assurer par le tableau suivant :

1er *ressort :* — Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, Aube, Yonne, Eure-et-Loir, Marne.

Paris. — *Ile-de-France.*

2e *ressort :* — Lot, Lot-et-Garonne, Gers.

Agen. — *Guyenne-Languedoc-Béarn.*

3e *ressort :* — Bouches-du-Rhône, Basses-Alpes, Var.

Aix. — *Provence.*

4e *ressort :* — Somme, Aisne, Oise.

Amiens. — *Picardie-Champagne.*

5e *ressort :* — Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe.

Angers. — *Anjou-Touraine.*

6e *ressort :* — Corse.

Bastia. (*Mémoire.*)

7e *ressort :* — Doubs, Jura, Haute-Saône.

Besançon. — *Franche-Comté.*

8e *ressort :* — Gironde, Dordogne, Charente.

Bordeaux. — *Guyenne.*

9e *ressort :* — Cher, Indre, Nièvre.

Bourges. — *Berry.*

10e *ressort :* — Calvados, Orne, Manche.

Caen. — *Normandie.*

11e *ressort* : — Haut-Rhin, Bas-Rhin.

Colmar. — *Alsace.*

12e *ressort :* — Haute-Marne, Saône-et-Loire, Côte-d'Or.

Dijon. — *Bourgogne.*

13e *ressort :* — Nord, Pas-de-Calais.

Douai. — *Flandre.*

14e *ressort :* — Hautes-Alpes, Drôme, Isère.

Grenoble. — *Dauphiné-Lyonnais.*

15e *ressort :* — Corrèze, Creuze, Haute-Vienne.

Limoges. — *Limousin.*

16e *ressort :* Ain, Loire, Rhône.

Lyon. — *Lyonnais.*

17e *ressort :* — Ardennes, Moselle.

Metz. — *Lorraine.*

18e *ressort :* — Aude, Aveyron, Pyrénées-Orientales.

Montpellier. — *Rouergue.*

19e *ressort :* — Meurthe, Meuse, Vosges.

Nancy. — *Lorraine.*

20e *ressort :* — Ardèche, Gard, Lozère, Vaucluse.

Nîmes. — *Provence.*

21e *ressort :* — Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret.

Orléans. — *Touraine.*

22e *ressort :* — Landes, Basses et Hautes-Pyrénées.

Pau. — *Béarn.*

23e *ressort* . — Charente-Inférieure, Deux-Sèvres, Vendée, Vienne.

Poitiers. — *Poitou.*

24e *ressort :* — Côtes-du-Nord, Ille-et-Vilaine, Finistère, Morbihan.

Rennes. — *Bretagne.*

25e *ressort :* — Allier, Cantal, Haute-Loire, Puy-de-Dôme.

Riom. — *Auvergne.*

26e *ressort* : — Eure, Seine-Inférieure.

Rouen. — *Normandie.*

27e *ressort* : — Ariége, Haute-Garonne, Tarn, Tarn-et-Garonne.

Toulouse. — *Languedoc.*

Sans doute un remaniement partiel serait ici nécessaire, puisqu'il s'agirait, tout ensemble, et de réduire le nombre des cours, et de faire coïncider leur siége avec celui des divisions militaires. Mais ce remaniement serait, à notre avis, nécessaire en toute hypothèse, par les raisons que nous allons exposer.

Réduire—réduire de plus en plus, réduire à tout prix, en France, les membres de l'ordre judiciaire, c'est, nous l'avons dit, le but que le législateur doit se proposer, si l'on veut relever l'ordre judiciaire et le composer de magistrats éminents par leur savoir, par leur considération personnelle, si l'on veut assurer à ces magistrats une existence en rapport avec la dignité de leur ministère.

Nous avons fait un premier pas dans cette voie en supprimant, dans chaque cour d'appel, la chambre d'accusation qui n'occupe jamais moins de cinq conseillers, à tour de rôle. Ce serait, sur 650 conseillers environ, en retrancher 130.

Nous en proposons maintenant un second qui serait infiniment plus sérieux et plus décisif.

Nous proposons qu'à l'avenir, les appels ne soient reçus, en toute matière, qu'aux conditions où sont reçus les pourvois en cassation par la cour qui porte ce nom ; c'est-à-dire exclusivement sur les questions de forme et sur les questions de droit, en tenant pour bien et définitivement jugées par les tribunaux de première instance toutes les questions de fait, et toutes les questions mixtes où le fait prédomine[1], exactement comme si ces questions avaient été résolues, dans tous les cas, par des jurés. C'est, en effet, *en tant que jurés* que les juges, à tous les degrés, apprécient les questions de fait et les résolvent. La science du jurisconsulte ne leur est de rien dans cette opération, et leurs habitudes juridiques y nuisent plus qu'elles n'y servent en leur créant des préjugés de profession. Il n'y a là par conséquent *aucun motif d'appel*, aucune raison de présumer que le second jugement sera plus éclairé, mieux fondé que le premier.

En prononçant sur les questions de forme, chaque cour d'appel renverrait, le cas échéant, renverrait en entier ou *pro parte quâ* l'affaire soit devant une cour d'assises, soit devant un tribunal du ressort qui n'en aurait point connu, pour y être statué au fond ce qu'il appartiendrait, mais, sur les questions de droit, l'arrêt serait définiti

[1] Voy. chap. III.

et ne pourrait être attaqué en cassation qu'en cas de diversité de jurisprudence entre les cours d'appel.

On voit d'un coup d'œil combien ce mode de procéder simplifierait l'action de la justice, combien il la rendrait ferme, prompte, décidée. Ce n'est pas aller trop loin d'avancer que le nombre des appels serait réduit de moitié, et, par suite, le nombre des chambres pourrait l'être dans chaque cour, le nombre des conseillers dans chaque chambre, et le nombre des cours elles-mêmes.

Il va sans dire que chaque cour se recruterait dans son propre barreau, ainsi qu'il est indiqué pour les tribunaux de première instance, au chapitre III du présent ouvrage, et que l'avancement dans le sein de la cour serait réglé selon l'ordre du tableau, sauf les exceptions prévues et déterminées.

On compte, en France, seize académies dont les circonscriptions, rentrent, à beaucoup d'égards, dans celles des divisions militaires, et dans les ressorts de cours d'appel.

Bouches-du-Rhône, Basses-Alpes, Var, Vaucluse...	Aix. — *Provence.*
Doubs, Jura, Haute-Saône.	Besançon. — *Franche-Comté.*

Gironde, Dordogne, Landes, Lot-et-Garonne, Basses-Pyrénées............	**Bordeaux. — *Guyenne.***
Calvados, Eure, Manche, Orne, Sarthe, Seine-Inférieure..............	**Caen. — *Normandie.***
Puy-de-Dôme, Allier, Cantal, Corrèze, Creuse, Haute-Loire..........	**Clermont. — *Auvergne.***
Côte-d'Or, Aube, Haute-Marne, Nièvre, Yonne...	**Dijon. — *Bourgogne.***
Nord, Aisne, Ardennes, Pas-de-Calais, Somme..	**Douai. — *Flandre.***
Isère, Hautes-Alpes, Ardèche, Drôme.........	**Grenoble. — *Dauphiné.***
Rhône, Ain, Loire, Saône-et-Loire.......... ..	**Lyon. — *Lyonnais.***
Hérault, Aude, Gard, Lozère, Pyrénées-Orientales.................	**Montpellier. — *Rouergue.***
Meurthe, Meuse, Moselle, Vosges...............	**Nancy. — *Lorraine.***

Seine, Cher, Eure-et-Loir, Loir-et-Cher, Loiret, Marne, Oise, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise...	Paris. — *Ile-de-France.*
Vienne, Charente-Inférieure, Indre, Indre-et-Loire, Deux-Sèvres, Vendée, Haute-Vienne..	Poitiers. — *Poitou.*
Ille-et-Vilaine, Côtes-du-Nord, Finistère, Loire-Inférieure, Maine-et-Loire, Mayenne, Morbihan.................	Rennes. — *Bretagne.*
Haut-Rhin, Bas-Rhin.....	Strasbourg. — *Alsace.*
Haute-Garonne, Ariége, Aveyron, Gers, Hautes-Pyrénées, Tarn, Tarn-et-Garonne...........	Toulouse. — *Languedoc.*
Alger..................	*Mémoire.*

Chaque académie se compose :

D'un recteur;

D'un conseil académique;

D'un corps d'inspecteurs, divisé en deux classes;

Et de cinq facultés au plus, à savoir :

Les facultés de théologie, de sciences, de lettres, de droit et de médecine.

Les facultés de théologie catholique sont au nombre de six [1]. — Les facultés de théologie protestante, au nombre de deux [2].

Il y a seize facultés des sciences et seize facultés des lettres.

Les facultés de droit sont au nombre de neuf [3].

Les facultés de médecine sont au nombre de trois [4]; mais il existe dix-sept écoles préparatoires de médecine et de pharmacie.

L'académie de Paris est la seule qui réunisse, en son sein, les cinq facultés.

Les académies d'Aix, de Caen et de Toulouse en ont quatre.

Les académies de Bordeaux, Lyon, Dijon, Grenoble, Poitiers, Rennes, Strasbourg, Montpellier, en ont trois.

Les académies de Besançon, de Douai et de Nancy n'en ont que deux.

Il est difficile de rien imaginer de plus absurde et de plus déplorable qu'un pareil état de choses.

[1] Aix, Bordeaux, Caen, Lyon, Paris, Toulouse.

[2] Strasbourg, Montauban.

[3] Aix, Caen, Dijon, Grenoble, Paris, Poitiers, Rennes, Strasbourg, Toulouse.

[4] Paris, Montpellier, Strasbourg.

« Il est inouï, disait en 1840, M. Cousin, dans son excellent rapport sur l'instruction publique en Allemagne [1], de voir, en France, les diverses facultés dont se compose une université allemande, séparées les unes des autres, et comme perdues dans l'isolement. Ici des facultés de sciences où se font des cours de physique, de chimie, d'histoire naturelle, sans qu'il y ait à côté une faculté de médecine qui en profite; là des facultés de droit, sans faculté des lettres, c'est-à-dire sans histoire, sans littérature, et sans philosophie. En vérité, si l'on se proposait de donner à l'esprit une culture exclusive et fausse; si l'on voulait faire des lettrés frivoles, des savants sans lumières générales, des procureurs ou des avocats au lieu de jurisconsultes, je ne pourrais indiquer un meilleur moyen, pour arriver à ce beau résultat, que la dissémination et l'isolement des facultés... Hélas! nous avons une vingtaine de misérables facultés éparpillées sur la surface de la France sans aucun vrai foyer de lumière... Hâtons-nous de substituer à ces pauvres facultés de province, partout languissantes et mourantes, de grands centres scientifiques, rares mais bien placés... quelques universités, comme en Allemagne, avec des facultés complètes, se prêtant l'une à l'autre un mutuel appui, de mutuelles lumières, un mutuel mouvement. »

[1] T. I, p. 174.

Nous n'entreprendrons pas de développer, nous n'essayerons pas même d'indiquer tout ce qu'il y a de sagesse et d'éternelle vérité dans ces idées, tout ce qu'il y avait d'importance et d'urgence dans ces conseils si peu suivis en leur temps, si vite oubliés depuis. Il y faudrait un volume; ce serait dépasser les limites de notre sujet; quelques réflexions suffiront.

1° Seize académies, c'est moitié trop, tout au moins, si l'on veut former, comme le demande M. Cousin, de grands centres scientifiques, de vrais foyers de lumière. C'est beaucoup si l'on parvient à établir sur ce pied les académies des huit grandes villes qui, par leur importance et leur position géographique, semblent en quelque sorte se partager la France :

Paris,	Toulouse,
Caen,	Aix,
Rennes,	Lyon,
Bordeaux,	Strasbourg.

En supprimant les huit autres académies, on ne supprimerait ni la faculté de médecine de Montpellier, ni les facultés de droit de Poitiers, de Grenoble et de Dijon; mais on les érigerait en écoles spéciales où ces deux sciences seraient principalement enseignées sous un point de vue d'application pratique.

2° Il paraîtrait indispensable de faire subir une réforme radicale à la distribution des facultés, empruntée aux moyen âge, et sans rapport avec l'état actuel des esprits et des mœurs.

L'expérience a prononcé contre les facultés de théologie catholique. M. Cousin l'a reconnu et démontré : jamais le corps épiscopal, dans un pays où l'immense majorité se dit catholique, et où la majorité de cette majorité l'est effectivement, jamais le corps épiscopal ne consentira à laisser professer ses doctrines ou par des laïcs, ou par des ecclésiastiques soumis à la direction d'une autorité laïque; jamais il ne prêtera son appui ni sa sanction à cet enseignement; jamais il ne livrera les jeunes séminaristes à la liberté universitaire. Vainement on lui en imposerait l'obligation. L'obligation sera toujours ou méconnue ou éludée. Napoléon lui-même, au plus haut faîte de sa puissance, y a échoué. Les facultés catholiques, en supposant qu'on les maintienne, ne seront jamais que ce qu'elles ont été jusqu'ici, une lettre morte, de vains simulacres, des salles désertes, quelques oisifs qui se pressent en hiver autour du poêle, point d'étudiants, des professeurs dignes d'un meilleur sort, mal vus de leurs supérieurs ecclésiastiques qui les autorisent à regret, et toujours sur le point d'être dénoncés pour un mot échappé par mégarde ou perfidement dénaturé.

Nul doute qu'il ne faille supprimer dans les académies les facultés de théologie catholique, et même, en général, les facultés de théologie, sauf à conserver sur le pied d'écoles spéciales, telles qu'elles existent aujourd'hui, les facultés de théologie protestante de Strasbourg et de Montauban et à négocier avec le saint-siége l'établissement, pour toute la France, d'une Maison des hautes études catholique, telle que l'avait conçue, en 1825, l'évêque d'Hermopolis, alors ministre des cultes, Maison qui serait placée sous la direction et la surveillance du corps épiscopal régulièrement représenté.

En supprimant les facultés de théologie, on diviserait en deux classes les facultés des sciences:

Sciences naturelles ;

Sciences mathématiques et physiques.

On diviserait en deux classes les facultés des lettres:

Littérature;

Philosophie.

On diviserait en deux classes les facultés de droit :

Droit naturel ;

Législation ancienne et moderne.

Près de chaque académie, ou, du moins, à proximité, seraient placées une école spéciale de médecine, et une école spéciale de droit positif. L'école spéciale de médecine placée, ou plutôt maintenue à Montpellier, suffirait pour

les académies de Toulouse et d'Aix; l'école spéciale de droit maintenue à Grenoble suffirait pour l'académie de Lyon.

Chaque faculté serait pourvue d'un nombre de chaires correspondant à chaque branche d'enseignement sérieuse et distincte.

Le cours d'études serait de quatre ans.

Les deux premières années seraient obligatoires pour tous les cours, pour tous les grades, et pour tous les étudiants.

C'est à l'issue de la deuxième année que les étudiants subiraient nécessairement les examens du baccalauréat ès lettres, facultativement ceux du baccalauréat ès sciences, et du baccalauréat de droit.

Les deux années suivantes ne seraient obligatoires, dans chaque faculté, que pour les grades de licencié et de docteur.

Deux années passées soit à l'école spéciale de droit, soit à l'école spéciale de médecine, compteraient pour ces grades au lieu et place des cours de faculté.

C'est ainsi que l'éducation dite secondaire, celle qui a pour but de préparer aux professions libérales et aux fonctions publiques, serait réellement, efficacement couronnée par deux années de véritable instruction supérieure, d'une instruction supérieure où les éléments essen-

tiels de toutes les sciences, marchant de front et se donnant la main, développeraient les intelligences sous l'influence bénigne des lettres, à la clarté de la philosophie. L'instruction supérieure ne deviendrait professionnelle et facultative qu'à la troisième année ; c'est alors seulement que commencerait le seul enseignement qui se donne aujourd'hui dans les facultés de droit et de médecine.

3° Tout étant ainsi réglé, ce serait à l'excellence même du professorat à faire le reste.

Mais, pour assurer aux facultés un professorat de premier ordre, plusieurs conditions seraient nécessaires.

La première serait de renoncer tout ensemble et à la nomination directe par l'autorité centrale, telle qu'elle est établie depuis 1852, vrai moyen de tout donner à la médiocrité, à la servilité, à la faveur; et au concours, tel qu'il était établi par le décret de 1810, vrai moyen d'exclure tout homme d'un âge mûr, et d'une réputation faite; et même au choix sur présentation par la faculté, tel qu'il se pratiquait à l'égard de la faculté des lettres, toute présentation étant illusoire, et ne laissant à l'autorité centrale aucune alternative réelle.

Il faudrait, ce semble, laisser le choix direct à la faculté elle-même, en réservant à l'autorité centrale, d'une part, la confirmation ou le refus, et, d'une autre part, le

droit de placer près de chaque titulaire un professeur adjoint de son choix, lequel aurait toute liberté pour ouvrir un cours, en concurrence avec le titulaire. Il faudrait enfin instituer, dans chaque faculté, un collége d'agrégés, dont les places seraient données au concours, et qui auraient le droit d'ouvrir des cours, sous la surveillance du conseil académique, et de faire ainsi concurrence au professeur titulaire et au professeur adjoint.

Ces cours libres compteraient pour les grades, et seraient, de la part des élèves, l'objet d'une rétribution réglée de gré à gré.

Tel est l'usage en Allemagne ; M. Cuvier et M. Cousin l'ont vivement réclamé pour la France.

« Reste à parler, dit le premier dans son rapport sur l'éducation en Hollande [1], des rétributions des élèves. C'est, comme nous l'avons dit, un mobile si puissant et si utile pour l'émulation des professeurs, et pour attacher les élèves à leur études, que, si nous étions appelé à proposer des améliorations dans notre système, nous n'hésiterions pas à proposer qu'on établît ces rétributions partout. »

« C'est l'unique moyen, dit M. Cousin, d'avoir des professeurs zélés, et des auditeurs assidus. Nulle invention ne peut remplacer cette condition fondamentale... La

[1] P. 180.

vraie discipline d'un cours, la vraie garantie de l'assiduité est dans la rétribution des élèves. C'est là qu'il faut chercher la garantie d'un auditoire sérieux qui réagit, à son tour, sur l'enseignement. Alors, plus de cours de luxe, plus de déclamations, de divagations, d'excursions perpétuelles hors du sujet. Tout cela, loin de repousser la jeunesse, l'attire naturellement lorsqu'elle peut venir écouter tout cela pour rien, et uniquement pour son plaisir; mais si, pour son argent, on ne lui donne que des phrases, les plus belles, si elles sont vides, ne suffiront plus. Le professeur qui voudra un nombreux auditoire, dans le double intérêt de sa renommée et de sa bourse, fera effort pour être solide, substantiel, instructif, comme aujourd'hui, je sais des professeurs capables de donner un très-bon enseignement, et qui se tourmentent l'esprit, pour faire, contre nature, un enseignement léger, à la portée de leurs bénévoles auditeurs. »

4° Les places de professeurs et d'agrégés, en principe, seraient inamovibles, sauf les cas où interviendrait, après une instruction régulière et contradictoire, une décision du conseil académique.

Ce conseil serait composé :

D'un recteur nommé par le conseil lui-même, sur l'approbation du gouvernement, et renouvelé de trois ans en trois ans;

Des doyens des facultés nommés par les facultés elles-mêmes et renouvelés de trois ans en trois ans;

Du gouverneur de la province;

De l'archevêque du diocèse archiépiscopal;

Du président et du procureur général de la cour d'appel;

Du président du consistoire protestant;

Du préfet et du maire du chef-lieu;

Du corps des inspecteurs généraux nommés par le conseil, sous l'approbation du gouvernement.

Il ne serait rien changé aux attributions des conseils académiques.

Le corps des inspecteurs généraux veillerait, sous l'autorité et la direction du conseil, sur les colléges de l'État et sur les institutions privées, en laissant à celles-ci une entière liberté quant à leur organisation intérieure et au cours des études, et en n'exerçant leur surveillance que sur la partie morale de l'instruction et de la discipline.

Quant aux colléges de l'État, nous avons indiqué ci-dessus dans quels rapports ils devraient être placés vis-à-vis des conseils généraux; les professeurs seraient choisis par le recteur, sous l'approbation du conseil académique, et ne pourraient être révoqués que par décision de ce conseil sur une instruction régulière et contradictoire. Le cours d'études serait de huit ans; à l'expiration de la qua-

trième année, c'est-à-dire à l'issue des classes de grammaire, les élèves subiraient un examen sérieux, dont le résultat serait officiellement communiqué aux parents, afin de les engager à retirer les élèves incapables ou peu studieux sans toutefois les y contraindre. L'année de philosophie serait consacrée à l'explication des philosophes grecs et romains, en les considérant principalement sous le rapport littéraire. La philosophie ne serait enseignée *ex professo* que dans les facultés. C'est un enseignement qui doit être libre, et qui ne comporte pas l'autorité que le maître exerce et doit exercer sur l'élève.

On supprimerait tout pensionnat dans les colléges de l'État.

Il ne sied point à l'État d'entrer sur ce point en rivalité avec les institutions privées. Il lui sied encore moins de se charger de l'éducation proprement dite. Il assume par là une responsabilité qui le compromet sans profiter à la société. Les colléges à pensionnat valent mieux, sans doute, que beaucoup d'institutions privées ; mais ils découragent, par la concurrence et le bon marché, les meilleures, et, en particulier, les institutions fondées et tenues par des ecclésiastiques, les seules qui puissent donner une éducation véritable, et exercer sur les enfants une autorité paternelle.

Il existe, en France, enfin, quinze archevêchés :

Paris,	Rheims,	Auch,
Cambrai,	Tours,	Toulouse,
Lyon,	Bourges,	Aix,
Rouen,	Albi,	Besançon,
Sens,	Bordeaux,	Avignon.

Sur ces quinze archevêchés, il en est cinq dont le siége correspond aux académies de Paris, Lyon, Toulouse, Aix, Bordeaux. Les titulaires de ces cinq archevêchés siégeraient naturellement dans le conseil de chacune de ces académies; l'archevêque de Rouen prendrait place dans le conseil académique de Caen, l'archevêque de Tours dans le conseil académique de Rennes, et l'archevêque de Besançon dans le conseil académique de Strasbourg. Il ne faudrait pas songer certainement à toucher aux circonscriptions ecclésiastiques sans le concours du saint-siége; mais, en faisant pour le clergé catholique ce qu'il convient de faire, en tout cas, on s'assurerait son concours sur ce point, comme sur bien d'autres, dans l'intérêt de la religion et de l'État.

Nous y reviendrons plus tard.

CHAPITRE VI

DU PRINCE

On donne ce nom, dans la langue du droit public, au pouvoir exécutif, quel qu'il soit, au pouvoir exécutif, quelle qu'en soit la nature ou la durée, qu'il soit unique ou multiple, électif ou héréditaire.

Nous l'employons ici, afin de garder, coûte que coûte, la neutralité entre les chances diverses que l'avenir réserve à notre pays. Tout en persistant à regarder la monarchie comme le plus noble des gouvernements, celui qui répond le mieux aux vues de la Providence, et aux progrès de la civilisation, le seul qui convienne aux grands États, le seul qui promette à la France de la grandeur et du repos, nous n'oserions affirmer qu'elle ne soit pas réduite encore une fois, à traverser l'épreuve périlleuse du régime républicain.

Pour que la monarchie s'établisse ou se rétablisse, en effet, à l'issue d'une longue série de troubles civils, il ne suffit pas de la préférer à toute autre forme de gouvernement; il faut rencontrer à point nommé un homme hors de pair, un homme appelé au trône par les circonstances, et digne du trône par son illustration héréditaire ou personnelle; un homme qui soit, comme on l'a dit, avec une naïve énergie, *du bois dont on fait les rois.*

Si cet homme là n'existe pas, il faut l'attendre, et donner *du temps au temps.*

Et s'il arrive au contraire, ce qui non plus n'est pas impossible, s'il arrive que plusieurs prétendants se rencontrent, plusieurs prétendants inégaux en titres, aux yeux de la raison et de l'histoire, mais, égaux, ou à peu près, en chances de succès, dans ce cas encore, il sera sage de préférer la République à la guerre civile; ce sera, dans ce cas encore, le gouvernement *qui divise le moins,* et qui permet le mieux à l'esprit public de se former, à l'ascendant légitime de grandir et de triompher en définitive.

Soit dans l'un, soit dans l'autre cas, il sera donc au besoin sage de s'y résigner; mais il sera sage en même temps, de ne considérer le régime républicain que comme un pis aller, comme un état de transition, et de ne sacrifier à l'esprit républicain, à sa jalousie, à sa turbulence,

de ne sacrifier surtout au maintien, à la perpétuité de la République aucune des garanties de l'ordre au dedans, aucune des conditions de la sécurité et de la grandeur au dehors.

Un chef;

Un seul chef, — point de gouvernement à plusieurs têtes;

Un chef inviolable, quoi qu'il en puisse coûter à la responsabilité effective;

Un chef investi de tous les attributs de la royauté, — l'initiative et le véto, — l'exécution des lois, — la direction de l'administration dans toutes ses branches, — la nomination à tous les emplois, aux conditions légales, — le commandement des armées de terre et de mer.

Un chef roi, sauf le nom et la durée.

Si ce chef doit devenir roi, en définitive, il importe que la transition s'opère naturellement, facilement, par le progrès des esprits, avec le concours régulier des pouvoirs publics; s'il entreprend d'usurper le trône, il importe de ne lui laisser ni excuse ni prétexte, de le réduire à la violence, d'armer la résistance de tous les droits de la justice et de la raison. En mutilant entre ses mains le pouvoir exécutif, on n'obtiendrait pas, en garanties contre son ambition, ce qu'on lui donnerait de sujets de

plaintes, de récriminations légitimes, de motifs plausibles pour tout oser.

Quant à la durée de la première magistrature, il importerait de la fixer avec largeur et précaution, de laisser à l'épreuve un temps suffisant, de ne point tenir perpétuellement le pays sur le qui-vive d'une réélection, et de laisser, néanmoins, au Corps législatif le pouvoir d'arrêter toute tentative d'usurpation, pour peu qu'il en vît poindre les approches. Dix ans seraient une durée raisonnable, le Corps législatif restant maître de provoquer au besoin la réélection à la fin de la cinquième année,

Quant au nom, celui de directeur étant justement décrié, celui de consul emprunté au temps où la République française s'affublait des dénominations romaines et rappelant d'ailleurs un souvenir de gouvernement absolu, de dictature militaire, celui de président paraîtrait préférable, si, toutefois, on ne trouvait pas que le nom de régent exprimerait plus exactement l'exercice du pouvoir royal durant un temps limité.

Quant au mode d'élection, cette pierre d'achoppement, la plus redoutable de celles qui se rencontrent à chaque pas sous la roue du char républicain, il faudrait se garder d'imiter l'exemple du gouvernement des États-Unis, plus encore celui de notre dernière République, et presque autant celui de la première.

Aux États-Unis, le président est nommé de quatre ans en quatre ans, par un corps électoral dont le nombre est très-limité ; ce corps est composé de sections ou fractions proportionnelles au nombre de sénateurs et de représentants que chaque État envoie au congrès; il est nommé lui-même par les électeurs qui, dans chaque État, nomment la législature ; mais sa nomination est précédée de réunions électorales inofficielles qui correspondent à la division des partis, et donnent à leurs députés des mandats impératifs. Cet arrangement, combiné avec le renouvellement quadriennal a pour résultat certain de tenir le pays dans un état d'excitation perpétuelle, et de conférer régulièrement la présidence aux candidats médiocres, insignifiants, improvisés de guerre lasse, la coalition des partis ne pouvant se former que par l'exclusion réciproque de leurs chefs.

Sous la dernière République française, le président était élu par le suffrage universel, universellement recueilli dans toutes les communes de France. Son origine était par conséquent plus populaire que celle du Corps législatif, dont chaque membre n'était élu que par une fraction du suffrage universel.

Il n'avait point d'égal, et qui n'a point d'égal est le maître ou ne tarde guère à le devenir.

Sous la première République, le Directoire était élu par

le Corps législatif. Rien de mieux ; il est conforme aux principes, dans un État républicain, que le pouvoir exécutif ait extérieurement le caractère d'un serviteur et soit inférieur en autorité morale au Corps législatif. Mais, aux termes de la constitution de l'an III, le conseil des Cinq-Cents présentait, pour chaque place de directeur, dix candidats au conseil des Anciens. C'était déférer exclusivement le choix à la portion turbulente du Corps législatif, au préjudice de la portion modératrice, puisqu'il dépendait du conseil des Cinq-Cents de rendre toute alternative illusoire en ne présentant qu'un candidat sérieux.

On pourrait, ce nous semble, en conservant le principe qui est bon en lui-même, tirer de ce principe un meilleur parti, et le dégager à peu près de tous ses inconvénients.

Ainsi, les deux branches de la législature, le Sénat, d'une part, de l'autre, la Chambre des représentants, éliraient, chacune dans leur sein, une commission de cinq membres.

Ces deux commissions égales en nombre, égales en autorité, se réuniraient pour former, à la majorité des voix, une liste de cinq candidats.

Le Corps législatif, réuni dans une même assemblée, pour cette fois seulement, choisirait sur cette liste le président et le vice-président de la République.

Chaque membre ne voterait que sur un seul nom.

Celui des candidats qui obtiendrait le plus de voix serait président ; celui qui en obtiendrait le plus après celui-là, serait vice-président.

Sans être en nombre égal, chaque Chambre étant sinon nécessairement du moins habituellement divisée en partis, et la majorité du Sénat pouvant, en se réunissant à la minorité de la Chambre des représentants, faire pencher de son côté la balance, l'élection du président serait à peu près décidée par l'ascendant de la supériorité personnelle, et la vice-présidence appartiendrait inévitablement au parti qui n'aurait pas triomphé dans la présidence.

On obtiendrait ainsi une double garantie contre l'ascendant exclusif de la popularité, et l'entraînement de l'esprit de faction, dangers ordinaires du gouvernement républicain, et l'on pourrait rendre cette double garantie plus efficace en déférant, de plein droit, la présidence du conseil d'État au vice-président, en lui confiant la direction du corps chargé de préparer les lois et les grandes mesures de gouvernement.Ce serait introduire, à un certain degré, la division des pouvoirs dans le sein même du pouvoir exécutif, et ralentir le mouvement de la roue, sans l'arrêter en définitive, puisque le chef suprême conserverait la décision et le dernier mot.

Reste enfin le problème de la responsabilité, plus ardu

peut-être, en théorie, que celui de l'élection, mais moins important, de moindre conséquence en réalité.

Aux États-Unis [1], le président, le vice-président et tous les fonctionnaires de l'ordre civil peuvent être poursuivis par la Chambre des représentants devant le Sénat, pour trahison, concussion, et même pour ces crimes d'État de second ordre que la législation anglaise nomme *high crimes and misdemeanors* et qui confèrent à la Chambre des communes le droit de traduire un simple citoyen devant la Chambre des lords.

Le Sénat ne prononce que sur la forfaiture.

Le fonctionnaire, privé de son emploi et réduit à la condition de simple citoyen, tombe alors sous la juridiction des tribunaux ordinaires.

Sous la constitution de l'an III, en France [2], les membres du Directoire exécutif étaient placés sous la même garantie que ceux du Corps législatif. Dénoncés par le conseil des Cinq-Cents au conseil des Anciens, celui-ci prononçait, le cas échéant [3], la mise en jugement et déférait l'accusé devant la haute Cour de justice.

Les ministres [4], *respectivement et non solidairement*

[1] Const. Art. 1, sect. 2-3; art. 2, sect. 4.
[2] Art. 158.
[3] Art. 113-114.
[4] Art. 152.

responsables de l'inexécution des lois, ne participaient point à cette garantie.

Sous notre dernière constitution républicaine [1], le président, ses ministres et tous les dépositaires de l'autorité publique étaient responsables, chacun dans sa sphère, de tous les actes du gouvernement et de l'administration.

Toute entreprise du président contre le pouvoir législatif, qualifiée de haute trahison, entraînait, de plein droit, et sans procédure préliminaire, la déchéance, et le livrait à la haute Cour de justice.

Tout acte du président devait être contre-signé par un ministre [2].

Une loi postérieure devait déterminer les cas de responsabilité, les formes et les conditions de la poursuite.

Il y a, dans ces divers exemples, quelque chose à prendre et beaucoup à éviter.

Ainsi, le président ou régent, inviolable, comme s'il était roi, inviolable même après l'expiration de sa magistrature, inviolable, quant à tous les actes de son administration, couvert, comme s'il était roi, par la responsabilité de ses ministres, ne pourrait, selon notre plan, être attaqué et pris à partie que pour tentative d'usurpation. En ce cas, mais en ce seul cas, toute autorité civile ou mili-

[1] Art. 68.
[2] Art. 67.

taire, toute force armée serait tenue de lui refuser obéissance. Il serait déposé, lui et ses complices, par le Corps législatif délibérant dans les formes ordinaires, et non dans les formes juridiques ; il serait déporté et emprisonné, pour la vie, dans une colonie, au delà des mers.

Ses ministres, *solidairement et respectivement* responsables, pour tous les actes de son administration, seraient, le cas échéant, poursuivis par la Chambre des représentants devant le Sénat, lequel prononcerait, comme aux États-Unis, la simple forfaiture, et renverrait le ministre destitué par-devant une haute Cour de justice composée ainsi qu'il était prévu par la constitution de l'an III, ou par celle de 1848 [1].

Laissons là maintenant cette éventualité de la République; aussi bien notre République, si République y a, diffère si peu de la monarchie, que ce n'est guère la peine d'en tenir compte autrement que pour mémoire.

Revenons au vrai, au définitif, à la monarchie *réelle et nominale*.

Les attributs de la prérogative royale sont énumérés et définis dans les articles 12, 13, 14, 18 et 19 de la Charte de 1830 ; nous ne voyons rien qu'il soit nécessaire d'y ajouter ; rien, non plus, qu'il soit à propos d'en re-

[1] Art. 266; art. 92.

trancher. Les tenant donc comme accordés, nous nous bornerons à présenter quelques réflexions sur plusieurs points qui ne sont pas, à nos yeux, sans importance.

I. — C'est un principe de notre droit public, principe qui n'existe guère qu'en France, du moins au degré de rigueur et de précision que nous lui reconnaissons, c'est, disons-nous, un principe de notre droit public, que le roi, en montant au trône, réunit, *ipso facto*, et de plein droit, au domaine de l'État, tous ses biens présents et à venir, qu'il ne peut plus rien posséder ni acquérir personnellement de son chef.

Ce principe qui, sans doute, a pris naissance, dans l'idée un peu déclamatoire, en tout temps et en tout pays, que l'État et le roi ne font qu'un, qu'ils sont inséparables l'un de l'autre, a, de nos jours, et surtout en France, quelque chose de dérisoire. Comment la concilier avec cette autre idée, de bien plus haute portée, que les nations disposent d'elles-mêmes, et sont toujours maîtresses de se donner, à leurs risques et périls, le gouvernement qui leur convient ? Comment la soutenir sérieusement dans un pays qui compte, depuis soixante ans, dix ou douze révolutions, et, en ce moment même, trois familles de prétendants au trône ?

Pour qu'au temps où nous vivons, un tel principe ne soit pas un principe de pure confiscation, il faudrait ad-

mettre qu'à chaque révolution, il y aura restitution envers le prince déchu et sa famille ; or, cela étant, ne fût-ce que par respect pour la justice, il vaudrait mieux lui laisser son bien.

Mais la justice n'est pas ici seule intéressée. Ce qu'elle exige, la politique le conseille. Dans l'état actuel des esprits, en tout pays, et surtout en France, rien n'est plus important pour un prince qui monte au trône, qu'un certain degré d'indépendance, qu'une situation telle, qu'il ne soit point réduit, en faisant tête aux factions, à la déplorable alternative de tout souffrir ou de tout oser; de même que ses ministres, dans les circonstances ordinaires, sont et doivent être toujours en position de lui mettre le marché à la main, et de déposer le pouvoir en rentrant dans la vie privée, il faut que lui-même, dans les circonstances extrêmes, soit et demeure toujours en position de mettre à la nation le marché à la main, en déposant la couronne; et pour cela, il faut qu'en rentrant dans la vie privée, il y retrouve une existence entourée de considération et de respect. L'histoire ancienne ou récente nous apprend que c'est ainsi, et seulement ainsi, qu'à l'issue des troubles civils, le chef d'un établissement nouveau peut s'imposer honorablement à l'esprit révolutionnaire. Quand Henri IV est monté au trône de France, après l'assassinat d'Henri III, bien lui en a pris de demeurer roi de Navarre, de ne point

réunir immédiatement son petit royaume réel à son grand royaume en expectative, et de trouver dans le premier un point d'appui contre les factions qui lui disputaient le second. Quand Guillaume III est monté au trône d'Angleterre, en 1688, bien lui en a pris de rester stathouder de Hollande, et de menacer sans cesse wihgs et tories de les abandonner à leurs folles passions et à leur dissensions perpétuelles ; enfin, de nos jours, si le roi des Belges n'a pas été dix fois détrôné, il le doit peut-être à l'établissement qu'il conserve à Claremont, et au regard d'envie qu'il tourne continuellement, et très-sincèrement de ce côté. Ce qui menace l'existence d'une royauté nouvelle, ce ne sont pas d'ordinaire les adversaires qui s'efforcent de la renverser, ce sont, surtout les amis inconsidérés qui prétendent la conserver en lui imposant leurs caprices, en grimpant sur les épaules du nouveau roi, en l'assiégeant de leurs prétentions sans mesure, et de leurs appréhensions imaginaires.

II. — La seule objection contre cette idée de laisser au prince régnant la propriété de ses biens personnels, et la possibilité de les accroître par une sage économie, ce serait la crainte de le voir détourner vers ce but une partie de sa liste civile, au détriment du but même pour lequel cette liste civile lui est allouée. Mais, en supposant que cette crainte ait quelque chose de fondé, le mal ne serait

pas grand. Il faut choisir en effet désormais entre les deux systèmes de royauté qui prévalent en Europe ; ou la royauté hautaine, splendide des héritiers de Louis XIV, des rois d'Angleterre, des empereurs de Russie, ou la royauté simple, modeste, familière des empereurs d'Autriche des rois de Prusse, des souverains d'Allemagne ou d'Italie, et, dans le choix, notre préférence est pour ce dernier système.

Une royauté exhaussée sur les échasses de l'étiquette, une royauté rehaussée de pompe et de magnificence n'a de vraie grandeur qu'autant qu'elle n'est pas née ou renouvelée d'hier et faite à la main. L'antiquité seule ennoblit la domesticité, prête un caractère honorable aux actes serviles, et jette un voile symbolique sur l'appareil d'un cérémonial dont l'origine rachète en partie la frivolité. Hors de là, c'est la frivolité qui demeure. *Du sublime au ridicule, il n'y a qu'un pas*, surtout quand le sublime n'est pas de trop bon aloi. Il faut qu'un souverain nouveau, fût-il même de race royale, soit un officier de fortune, sous peine de n'être qu'un parvenu ; toute la gloire d'Iéna, de Friedland et de Wagram ne suffisait pas à couvrir le ridicule de la cour impériale ; l'exil, les prisons d'État étaient nécessaires pour lever sur le faubourg Saint-Germain une conscription de chambellans et de dames du palais ; et, quant à la seconde cour impériale, on

peut, à coup sûr, lui appliquer, sans être démenti par l'opinion, le sarcasme de Praxitèle : *Tu as bien fait de couvrir ta Vénus d'or et d'ivoire, ne pouvant la faire belle.*

Or, s'il est vrai que, dans l'avenir qui nous est réservé, un établissement royal grave et modeste, un établissement royal tout de plain-pied, un établissement royal ennemi du faste, du clinquant *et des oripeaux d'une fausse grandeur* soit désormais celui qui convient, encore un coup le danger de voir la liste civile un peu détournée de son but ne serait pas bien menaçant ; mais il y aurait, en tout cas, un bon moyen de le prévenir ; ce serait de faire deux parts de la liste civile : l'une provenant des biens affectés à la dotation de la couronne, et dont le revenu serait consacré à l'exploitation de ces biens, à l'entretien des palais, châteaux, parcs, et autres établissements royaux; l'autre provenant directement des fonds du Trésor, restant pour toutes les autres dépenses à la disposition de la couronne ; les comptes de la première partie seraient régulièrement publiés, sans être, néanmoins, soumis à la discussion des Chambres et à l'examen de la Cour des comptes ; les comptes de la seconde ne le seraient qu'autant et dans la mesure qui conviendrait au prince ; cela seul suffirait pour rendre impossible tout détournement de quelque durée et de quelque importance.

Mais un avantage plus sérieux, plus considérable, serait attaché, ce nous semble, à ce rôle d'*officier de fortune*, nous répétons le mot, parce qu'il exprime vivement notre pensée, à cette attitude simple et fière que nous prendrions la liberté de conseiller, le cas échéant, à tout monarque nouveau venu.

III. — En nous reportant, par la pensée au règne du roi Louis-Philippe, il nous paraît impossible de ne pas attribuer une partie des difficultés qu'il a rencontrées, tant dans la politique extérieure que dans la politique intérieure, aux efforts qu'il a faits, dès l'origine, pour être admis, sur un pied de confraternité parfaite dans le collége des rois de l'Europe.

Dès le lendemain de la révolution de 1830, avant même la formation du nouveau gouvernement, le corps diplomatique accrédité près de Charles X, délibérant sur la question de savoir s'il quitterait Paris, avait très-sagement résolu de ne pas s'éloigner, et d'attendre de nouvelles instructions. Il n'y avait par conséquent aucune nécessité de multiplier les instances pour le retenir.

Dès le lendemain de la formation du nouveau gouvernement, des aides de camp ayant été expédiés dans toutes les cours de l'Europe, le nouveau gouvernement avait été reconnu. Il n'y avait par conséquent nulle nécessité de tenir compte de l'accueil plus ou moins gracieux que tel

ou tel messager avait pu recevoir de la part de tel ou tel prince.

Cela étant, si le roi élu des Français, au lieu d'incidenter sur ces questions de protocole si chères aux pédants de chancellerie, au lieu d'attacher trop de prix à ces formules de courtoisie qu'échangent entre eux volontiers les rois de pur sang, et qu'ils n'accordent qu'à bonnes enseignes aux rois de fraîche date, si, disons-nous, le roi élu des Français avait pris pour modèle Jean Sobieski, roi élu des Polonais et libérateur de l'Allemagne, dans ses démêlés d'étiquette avec l'empereur Léopold ; s'il s'était fait honneur de déclarer que appelé à la plus haute, à la plus périlleuse des missions, appelé à préserver la France et l'Europe de l'invasion révolutionnaire, il entendait n'envisager la royauté qu'en ce qu'elle a de sérieux, et faire bon marché de tout le reste, en maintenant, bien entendu, dans tous les rapports officiels, le droit de parfaite réciprocité, à coup sûr, les rieurs auraient été de son côté, et, de l'autre, l'embarras n'aurait pas été médiocre.

De même, résolu comme il l'était, à maintenir la paix générale, à respecter la foi des traités, à se conformer aux règles de bon voisinage, à s'abstenir de toute propagande révolutionnaire, mais, en revanche, à repousser énergiquement toute insulte et toute agression, à ré-

pondre à toute attitude menaçante par une attitude pareille, à tous préparatifs hostiles par des préparatifs égaux et de même nature, s'il eût, dès le jour de son avénement, réuni dans son cabinet le corps diplomatique tout entier, et que, là, en présence des présidents et secrétaires des deux Chambres, il eût exposé ses intentions dans un langage mesuré mais ferme, grave et décisif, en ajoutant que le jour où cette politique lui deviendrait impossible, il déposerait la couronne; s'il eût consigné cette déclaration par écrit, et que avertissant sévèrement, par l'entremise du corps diplomatique, les gouvernements étrangers et leurs chefs des dangers que la moindre imprudence, ou la moindre insolence, de leur part, ferait courir à la cause commune, il les eût rendus responsables de l'événement, il les aurait à coup sûr, grandement intimidés, et, dès lors, il aurait pu s'épargner des conversations qui l'ont souvent compromis.

Pour un roi nouveau venu, rien de plus dangereux, dans ses rapports avec les gouvernements établis, qu'un faux semblant d'intimité et de confiance. Tous sont, au fond, ses adversaires ; les uns travaillent à l'affaiblir en l'humiliant, les autres à exploiter, dans leur intérêt, ce que sa position a de critique et de précaire. De leur part, les conseils sont suspects, les confidences sont des piéges, et les ménagements des prêts usuraires. Ce qu'il y a de mieux

à faire, c'est d'être, avec eux, très-sincère, et, pour être très-sincère, d'être très-réservé, de tenir leurs représentants à distance, de ne se point laisser serrer de trop près, de ne leur point livrer le secret de ses difficultés intérieures, de ne laisser jamais échapper devant eux son dernier mot.

C'est dans une position pareille qu'il faudrait inventer, si l'Angleterre n'en offrait pas déjà le sage exemple, cette règle que le roi d'un pays libre ne doit communiquer avec les ambassadeurs étrangers que par l'entremise de son propre ministre; qu'en les admettant à sa table, en les recevant à ses fêtes, il ne doit s'entretenir avec eux que sur demande d'audience, et en présence de son organe officiel, qu'il doit les écouter sans leur répondre directement, et ne jamais leur permettre d'ouvrir la bouche, devant lui, sur les affaires de son pays.

Ce serait, à coup sûr, le meilleur de tous les moments pour inaugurer une telle règle, excellente d'ailleurs dans tous les temps et dans tous les pays, que l'avénement d'un prince élevé par la fortune sur le pavois populaire ou militaire; mais il faudrait pour cela, bien entendu, que ce prince fût assez sage pour renoncer sans regret à toute familiarité d'emprunt avec les têtes couronnées, à tous compliments, à toute visite; en un mot, au lieu de tendre à se confondre avec elles, il faudrait qu'il mît du prix à s'en distinguer.

Nous ne pousserons pas plus loin ces réflexions qui nous ont peut-être écarté de notre sujet ; mais nous avions à cœur de les indiquer. Il n'est guère possible de séparer entièrement, dans sa pensée, les institutions des hommes, les hommes de leurs actions, et leurs actions de leurs préoccupations habituelles. De l'idée qu'un roi nouveau se formera de la royauté dépendra, plus ou moins, l'ensemble de sa conduite, et de sa conduite le succès du nouvel établissement. Assez, désormais, de pompes et d'étalage ; assez de formalités surannées et de formules vermoulues ; assez d'adresses et d'habits dix fois retournés. Choisissons dans le passé ; en laissant durer ce qui dure encore, n'imitons plus ce qui n'est plus. En politique, comme en architecture, il faut qu'un nouvel édifice, tout en restant fidèle aux règles de l'art, soit de son temps, serve à son but, réponde à son origine ; il faut, sous peine de sottise et de ridicule, que chaque chose s'explique d'elle-même, et ne prétende pas s'adresser à l'imagination ou à la mémoire, sans y trouver à qui parler. Quand, aux jours de notre première République, le peintre David affublait d'une toge le dos bossu de La Réveillère-Lepeaux, il ne faisait qu'une mascarade ; tandis que, aux yeux des Américains les plus sensés, le costume simple et sévère de Washington, son grand habit de velours noir fait corps avec sa grande figure, et que,

chez nous, malgré le sacre et le pape, malgré le goût peut-être et la convenance, le petit chapeau et la petite redingote de Napoléon ont détrôné, sur la colonne, le globe, le sceptre et la robe de Charlemagne.

CHAPITRE VII

DES CONSEILS DU ROI

Le Corps législatif se compose du roi et des deux Chambres.

Toute loi, toute mesure de haute politique ou simplement d'intérêt général exige leur concours soit direct, soit indirect.

En thèse générale, l'initiative appartient concurremment au roi et à chaque membre des deux Chambres ; il est néanmoins des lois, le budget, par exemple, et des mesures, par exemple la paix ou la guerre, dont l'initiative appartient au roi, nécessairement et par la force même des choses.

L'exécution n'appartient qu'à lui.

Mais le roi n'exerce directement et par lui-même ni l'iniative dont la constitution l'investit, ni même aucun des droits inhérents à la prérogative royale ; il les exerce tous

indistinctement par l'entremise et sous la responsabilité de ses conseillers, lesquels, agissant tantôt séparément, tantôt réunis en corps, tantôt répartis entre plusieurs conseils dont les attributions sont diverses, couvrent la royauté sans l'effacer, en assumant, sans l'usurper, la direction des affaires.

Rien n'étant plus important, sous un régime constitutionnel, que l'agencement et le jeu de ce mécanisme, il vaut la peine de s'y arrêter quelque peu.

En Angleterre, l'organe principal et essentiel de la royauté, c'est le conseil privé.

Le conseil privé, c'est ce qui subsiste encore aujourd'hui de cette cour féodale en qui se réunissaient et se confondaient primitivement tous les pouvoirs, et dont la marche des événements a successivement démembré :

1° Le parlement;

2° Les cours de justice;

3° Le *magnum concilium,* exclusivement composé des pairs du royaume, conseillers héréditaires de la couronne, institution surannée dont il ne subsiste plus que le droit inhérent à chaque pair d'obtenir audience du roi, et de l'entretenir sur un sujet quelconque;

4° La Chambre étoilée, et la Cour des requêtes, supprimées en 1640, par la pétition des droits.

Le conseil privé se compose des dix premiers person-

nages de l'État [1], dont le rang demeure légalement fixé soit que leur titre corresponde à des fonctions réelles, soit qu'il ne corresponde plus qu'à des fonctions honorifiques, et de tous les sujets auxquels le roi confère et maintient, sa vie durant, le titre de conseiller privé.

Ce titre, en effet, est révocable, et le conseil privé est renouvelé intégralement à chaque vacance du trône.

Il suit de là que toute personne qui occupe un poste de quelque importance est, sinon nécessairement, du moins, naturellement conseiller privé, et demeure tel même lorsque les vicissitudes de la politique, en l'écartant du pouvoir, le font passer dans les rangs de l'opposition. Être rayé du conseil privé est une disgrâce dont il y a peu d'exemples.

On se pourvoit devant le conseil privé contre certaines décisions de la Cour de chancellerie, contre les arrêts des cours ecclésiastiques, de la haute Cour de l'amirauté et des tribunaux des colonies; et, dans ces cas purement juridiques, le conseil statue par l'entremise d'une commission où siégent les magistrats les plus hauts placés du royaume [2].

[1] The lord chancellor, the lord treasurer, the lord president, the lord privy seal, the lord chamberlain of England, the lord high constable, the lord marshall, the lord high admiral, the lord steward of the household, the lord chamberlain of the household.

[2] The lord keaper of the great seal, the lord chief justice of the

Une autre commission composée de neuf conseillers privés, assistés de deux secrétaires, s'occupe de certaines affaires relatives aux colonies, au commerce, aux chemins de fer.

Mais ces attributions, quelle que soit leur importance, ne font qu'ajouter au poids et à l'autorité politique du conseil privé, considéré, ainsi qu'il a été dit tout à l'heure, comme l'*organe essentiel de la royauté*. C'est dans ce conseil que le roi est censé traiter, de l'avis et sous la responsabilité des membres qui le composent, toutes les affaires de l'État. C'est en son nom que sont promulguées les proclamations et autres actes de l'autorité royale. Mais, ce conseil étant très-nombreux et composé d'éléments très-hétérogènes, il a prévalu graduellement :

1° Qu'aucun conseiller privé n'assisterait aux séances du conseil sans avoir été nominativement convoqué ;

2° Qu'aucun conseiller privé ne serait responsable des actes auxquels il n'aurait point participé par sa présence et son avis ;

3° Que les seuls conseillers privés convoqués, sauf exception, seraient les membres de la haute administration, formant ce qu'on nomme le cabinet, la composition du cabinet restant indéterminée et variable ;

King's Bench, the master of the Rolls, the vice-chancellor, the chief baron of the exchequer.

4° Que les séances du conseil privé, même ainsi réduit, n'auraient d'autre objet, d'ordinaire, que d'obtenir officiellement l'approbation du roi à des mesures déjà concertées avec lui ;

5° Que ces mesures ne lui seraient soumises qu'après avoir été communiquées à tous les membres du cabinet, de telle sorte qu'aucun d'eux n'en puisse prétexter cause d'ignorance, ni décliner la réponsabilité.

Il suit de là que ce qu'on nomme, en France, le conseil des ministres, est en Angleterre la tête d'un grand corps, vénéré par sa haute antiquité, comptant dans son sein la plupart des hommes considérables du royaume, exerçant directement des attributions importantes, et prêtant à l'administration qui le dirige son éclat et son appui.

Il s'ensuit également que l'intervention de ce corps ne gêne en rien la libre action du cabinet qui en est la tête, le cabinet demeurant maître d'appeler ou de ne pas appeler, selon l'occurrence, tout ou partie de ses collègues à ses délibérations préparatoires ou définitives.

Il s'ensuit, enfin, que les séances du conseil privé étant, en quelque sorte, formelles, les délibérations du cabinet se poursuivent et se terminent hors de la présence du roi qui n'est informé de leur teneur, de leur progrès et de leur issue que par les communications personnelles,

tant avec le chef du cabinet, qu'avec chaque membre en particulier.

Ajoutons qu'en thèse générale, chaque membre du cabinet est lui-même chef d'un comité (*Board*) composé de l'élite de l'administration, qui l'assiste de ses conseils et partage sa responsabilité.

On le voit, en ceci comme en toutes choses, dans l'heureuse et sage Angleterre, le passé fonde le présent, et le présent rectifie le passé. L'institution dans son état actuel, est le produit d'innovations successives greffées, d'époque en époque, sur un fond solide et immémorial, et, quelque défectueuse qu'elle reste encore, à plusieurs égards, il serait difficile d'en concevoir une qui concilie mieux l'autorité de la couronne et la liberté de ses serviteurs.

Nous procédons autrement en France ; la France est l'ennemie de son passé, il lui plaît de tout recommencer sans cesse *ab ovo*, de tout détruire pour tout refaire, dût-elle s'attraper elle-même, donner de nouveaux noms aux vieilles choses, redresser et replâtrer des matériaux de démolition.

Originairement, en France comme en Angleterre, le conseil du roi avait réuni tous les pouvoirs ; originairement, en France comme en Angleterre, on en avait démembré, d'époque en époque, les principales institutions de la monarchie : états généraux, parlements, cours

des comptes, cours des aides, etc., etc.; néanmoins, sous Louis XIV, sous Louis XV, même aux approches de la Révolution, l'ancien fond du conseil du roi, nommé primitivement conseil étroit ou privé subsistait encore, bien que morcelé sous des noms différents : *conseil des dépêches, conseil des finances, conseil des parties*, etc. Il conservait la haute main sur tous les grands corps de l'État, et les secrétaires d'État, les *clercs du secret*, comme on les nommait à l'origine, étaient plutôt l'œil et le bras du roi, en son conseil — en son conseil où tout venait aboutir — que des ministres proprement dits.

La Révolution a fait main basse sur ceci, comme sur tout le reste, et l'Empereur a rétabli ceci, comme tout le reste, mais en lui donnant, comme toujours, un nom mi-partie ancien et nouveau, et une forme plus régulière.

Le conseil d'État impérial, en effet, était, sinon de droit, du moins de fait, le premier corps de l'État; exerçant l'initiative, en ce qui touche les propositions de lois et de sénatus-consultes, il avait la haute main sur le corps législatif et sur le sénat; arbitre des conflits entre la cour de cassation et les cours impériales, entre la justice et l'administration, il avait la haute main sur l'une et sur l'autre; il tenait en bride le clergé par les appels comme d'abus. Divisé en autant de sections qu'il existait de ministères, chargé d'assurer l'exécution des lois par des

décrets et des règlements, appelé à prononcer sur le mérite des plaintes portées contre tous les agents d'exécution de degré en degré, il avait la haute main sur le ministère tout entier.

En un mot, c'était pour l'empereur un véritable *instrumentum regni*.

Le régime représentatif a fait descendre, sur tous ces points, le conseil d'État du premier au second rang.

Cela était inévitable.

Émancipant, du même coup, les Chambres et le ministère, il a partagé entre eux l'initiative. Il a restitué à la cour de cassation l'autorité suprême en matière juridique. Plaçant indistinctement tous les actes, toutes les mesures d'exécution, sans en excepter ni les appels comme d'abus, ni les conflits, ni la mise en jugement des fonctionnaires publics, sous la responsabilité des ministres, il a réduit le conseil d'État au rôle de corps simplement consultatif, et dont, en principe si ce n'est en fait, les avis même n'avaient rien d'obligatoire.

Dès lors, il y avait pour le ministère, pour le gouvernement du roi, lieu d'opter entre deux partis, savoir : d'amoindrir de plus en plus le conseil d'État, de le faire de plus en plus rentrer dans l'ombre, de n'en faire qu'un simple et obscur rouage d'administration, ou de lui maintenir, sinon son rang, du moins son importance, d'imiter

en cela l'Angleterre, *mutatis mutandis*, de profiter de son renom, de se placer à sa tête, d'en faire son corps de bataille et son point d'appui.

On prit le premier parti.

Il passa graduellement en principe qu'aucune question politique ne serait du ressort du conseil d'État; qu'aucun personnage politique n'en ferait partie; que le corps serait exclusivement composé d'hommes spéciaux, de chefs de division des ministères, tout au plus de quelques membres secondaires des majorités ministérielles auxquels on entendrait faire une position; qu'il s'occuperait exclusivement :

1° De la préparation des lois et des mesures d'intérêt général;

2° De la préparation des décrets et règlements à rendre en exécution de ces lois et de ces mesures;

3° De l'examen des difficultés que rencontre et des objections que soulève l'application de ces décrets et règlements;

4° Des appels comme d'abus, des conflits et de la mise en jugement des fonctionnaires publics;

5° Des diverses questions que chaque département ministériel jugerait à propos de lui déférer.

C'était encore beaucoup trop, si l'on prétendait l'annuler, car, selon nos principes et nos habitudes, c'était lui laisser

une part d'autorité considérable, ainsi qu'il sera expliqué tout à l'heure, mais une part d'autorité plus réelle qu'apparente plus de fait que de droit, et par là, plus facile à attaquer qu'à justifier.

Le conseil d'État demeure donc un corps hybride, d'un caractère équivoque, conservant tout le fond et un peu les formes de la libre délibération, suspect également, sous ce rapport aux Chambres et aux ministres, souvent mis en question, toujours mollement défendu, et ne rendant pas, à beaucoup près, tous les services qu'on serait en droit d'en espérer.

On aurait mieux fait, à notre avis, de prendre le parti contraire ; on aurait mieux fait de poser en principe :

1° Que toute loi, que toute mesure de quelque importance politique, administrative ou autre, serait préparée et arrêtée en conseil d'État ;

2° Que le conseil d'État serait formé sur un plan qui comprendrait l'élite des hommes d'État, l'élite des hommes d'affaires, l'élite des hommes d'action du pays ;

3° Que le ministère en exercice en ferait toujours partie intégrante, et en disposerait, comme la tête dispose du corps et des membres.

Voici, dans ce système, comment auraient été, et si nos idées venaient jamais à prévaloir, comment seraient ordonnées toutes choses.

Le conseil d'État serait composé :

De tous les ministres passés ou actuels ;

De tous les titulaires, passés ou actuels, des grandes ambassades ;

Des chefs principaux, passés ou actuels, de la justice, de l'administration et des finances ;

Des chefs principaux, passés ou actuels, des armées de terre ou de mer.

Il serait divisé en service ordinaire et en service extraordinaire.

Chaque ministère en exercice choisirait librement et formerait, selon ses vues, le service ordinaire, écartant ainsi, par voie de prétérition tous les membres du conseil qui ne partageraient point ses sentiments politiques. Cette exclusion naturelle n'aurait rien de blessant, et, néanmoins, la réunion ostensible dans un même corps, l'association sous un même titre de tous les personnages considérables du pays, rendrait à petit bruit bon service à tous les intérêts sociaux, en maintenant entre les chefs des divers partis un peu d'harmonie, en tempérant, à un certain degré, les rivalités, les animosités réciproques, en facilitant, dans les circonstances critiques, les rapprochements et les compromis.

Le service ordinaire serait divisé en quatre conseils :

Conseil privé,

Conseil de législation,

Conseil d'administration,

Conseil du contentieux.

Il serait placé près de chaque ministre un comité spécial, composé de maîtres des requêtes, et présidé par un conseiller d'État, pour l'expédition des affaires courantes et de détail, sauf référé au conseil d'administration, en cas de difficulté.

Le conseil privé serait composé :

1° Du ministère en exercice;

2° De tous les personnages haut placés sur la liste du service ordinaire, que le ministère en exercice jugerait à propos d'y appeler, suivant l'occasion, et sans qu'à cet égard, la convocation fût obligatoire.

C'est en conseil privé que seraient délibérées et arrêtées toutes les mesures de haute politique, soit par le ministère seul, ce qui serait le cas le plus ordinaire, soit par les conseillers qu'il jugerait à propos de s'associer.

C'est en conseil privé que seraient définitivement arrêtés et revêtus de la signature royale les lois, actes, et mesures préparés dans le sein des autres conseils.

Ces séances du conseil privé étant solennelles et d'apparat, il conviendrait de les rendre régulières, périodiques, de telle sorte que, présupposant des réunions libres et fréquentes entre les ministres, et des communications of-

ficieuses entre les ministres et le roi, rien n'y fût délibéré qu'à arguments communiqués, ni décidé que *pro formâ.*

C'est ainsi que les choses se passent en Angleterre. Rien ne concilie mieux, d'une part, la liberté et le secret des discussions préparatoires, et, de l'autre, la gravité et l'autorité des résolutions définitives.

Les trois autres conseils exerceraient séparément les trois grandes fonctions attribuées aujourd'hui au corps entier du conseil d'État : la préparation des lois; la préparation des décrets, ordonnances, actes d'exécution, quelque nom qu'on leur donne ; l'examen et la solution des questions contentieuses.

L'attribution régulière, distincte, de ces trois branches de service public au pouvoir central, au pouvoir responsable, étant un fait d'organisation politique particulière à la France, inconnu ou méconnu en Angleterre, et qu'il est permis de considérer comme un progrès véritable dans l'art du gouvernement, et presque dans la philosophie du droit public, quelques mots sur chacun de ces points ne seront pas inutiles.

I. — En France, les ministres exercent l'initiative royale directement et au nom du roi. En Angleterre, ils l'exercent en leur propre nom, ou sous le nom d'un membre du parti ministériel.

Ce mode de procéder qui témoigne encore, après tant de siècles, qu'à l'origine le droit du Parlement n'était qu'un droit de pétition, ce mode de procéder, disons-nous, a certainement l'avantage de ne point compromettre la couronne dans les débats et dans l'issue des propositions ministérielles; mais cet avantage n'est qu'apparent; personne n'est dupe de la fiction. Notre mode de procéder est plus simple et plus franc; s'il fait courir quelque risque à la couronne, il a l'avantage d'armer de tout le poids de la royauté les propositions ministérielles, avantage considérable et qui n'est pas le seul.

En effet, la proposition royale, dans notre système, se présente aux Chambres, préparée, mûrie, complète; rédigée, sauf amendement, dans son état définitif; elle se présente, forte d'une première épreuve qu'elle a subie, dans une discussion libre, entre gens du métier, entre gens uniquement préoccupés de la purger de ses défauts, de la porter au degré de perfection qu'elle peut atteindre; elle se présente, en un mot, armée de toutes pièces, tandis que, dans le système anglais, le proposant, ministre ou pseudo-ministre, parlant en son propre nom, ne peut guère présenter qu'une esquisse, plus ou moins écourtée, réduite aux traits principaux, indiquée d'ordinaire, sous forme de résolutions générales; ce n'est qu'après avoir obtenu un premier, voire même un second assentiment

de la Chambre devant laquelle elle comparaît, que la proposition ministérielle obtient d'être renvoyée devant un comité où siégent des jurisconsultes, des hommes pratiques, pour y recevoir sa forme officielle.

Il est aisé de voir, d'un coup d'œil, lequel des deux systèmes assure le mieux la prépondérance de la prérogative royale; or, comme de nos jours et dans l'état de nos mœurs, sous un régime de liberté réelle, c'est la prérogative qui faiblit d'ordinaire et qui périclite, c'est elle qu'il faut fortifier, pour maintenir ou rétablir l'équilibre.

II. — Mais c'est peu.

En principe, les lois proprement dites ne disposent et ne doivent disposer que par voie générale. Mais, dans un grand pays, entre les prescriptions de la loi, et les obligations du citoyen, il se rencontre, et doit nécessairement se rencontrer un intervalle, plus ou moins vaste à combler par des séries d'actes et de mesures intermédiaires. Pour mieux faire comprendre notre pensée, qu'il nous soit permis de reproduire ici ce que nous avons publié, en d'autres temps, sur ce sujet[1]:

« Dans l'enceinte d'un très-petit pays, on peut concevoir, à la rigueur, le législateur en titre, remplissant lui-

[1] *Revue française*, n° VI, nov. 1828, p. 69.

même toutes les fonctions que la nature des choses lui assigne, faisant, en quelque sorte, de ses propres mains, la répartition individuelle de tous les droits, de toutes les charges, de toutes les obligations, prescrivant à chacun ce qu'il est tenu d'accomplir.

» Mais, dans un grand pays, sur un vaste territoire, la chose devient impossible.

» Il est sans doute telle matière où les règles à poser sont d'une portée universelle, exemptes, ou à peu près exemptes d'exceptions, susceptibles de recevoir leur application dans tous les cas, et à l'égard de qui que ce soit; en droit purement civil, par exemple, en droit criminel. Là aussi, le législateur dispose lui-même, dispose seul, ne réclame aucun auxiliaire entre lui qui commande et le citoyen qui obéit; mais il est, en revanche, d'autres matières, et il en est en foule, où l'application des règles à poser se trouve hérissée d'exceptions, assaillie de difficultés, réduite à varier indéfiniment suivant les lieux, les temps, et les personnes; où elle ne saurait être faite avec l'ombre de justice et de raison, qu'autant que l'autorité qui dispose, sera en mesure de bien connaître les détails afférents à chaque affaire, et de tenir compte des incidents, des circonstances, des spécialités locales.

» Dans de pareilles matières, que peut faire le législateur sinon s'arrêter dans les limites du possible, poser des

principes généraux et régulateurs, puis ensuite déléguer son propre pouvoir, le pouvoir de disposer, de prescrire, d'ordonner qui n'appartient qu'à lui, le déléguer, disons-nous, à des autorités inférieures qui, placées, plus près des choses et des hommes, soient à portée d'agir en connaissance de cause, de déterminer l'application des principes, selon le vœu des principes mêmes, et d'achever ainsi l'œuvre commencée par l'autorité souveraine, sauf à répondre devant elle.

» Ce départ entre les choses que le législateur est habile non-seulement à commencer, mais à mettre lui-même à fin, et celles dont il se voit forcé de commettre l'accomplissement sous certaines conditions à des pouvoirs subordonnés, s'opère et se laisse voir, plus ou moins, dans tous les pays, et sous toutes les formes de gouvernement; mais, plus le pays est vaste, plus les affaires sont compliquées; plus surtout leur centralisation est complète, plus en éclate la nécessité, plus s'en multiplient les occasions. Dans une petite république, nous venons de le dire, dans une petite principauté, le législateur est placé près de tout le monde et de toutes choses; dans un gouvernement fédératif qui n'est qu'une aggrégation de petites républiques, vivant sous une tutelle commune, les législatures sont également situées à proximité de toutes les difficultés de détail et la législature fédérale ne s'occupe que des points

les plus généraux de l'ordre public. Dans une grande monarchie même, si les communes sont fortement organisées, si elles existent d'une existence indépendante, elle assument, plus ou moins en elles par la force même des choses, et sans qu'il soit besoin de le leur départir *a priori* le rôle de substituts du législateur sans, toutefois, que, sous aucune de ces formes de gouvernement, la nécessité d'une semblable délégation cesse de se faire sentir, à quelque degré. Mais, dans un État puissant, riche et populeux comme la France, d'où toute organisation fédérative a complétement disparu, où toutes les subdivisions locales sont arbitraires et rapportées au pouvoir central, où ce qui figure encore sous le nom de commune n'est guère autre chose qu'un dernier anneau de l'immense réseau administratif qui couvre tout le sol, cette nécessité pour le législateur, de se démettre, plus ou moins, de la partie active et topique de ses fonctions, de se substituer, de degré en degré, des auxiliaires qui reprennent son œuvre en sous-œuvre, se présente à tous les instants, se fait écouter sous mille formes, et sur mille objets différents...

» Voici donc le gouvernement qui nous apparaît, en France, et, plus ou moins, dans tous les pays, non plus à titre de pouvoir exécutif proprement dit, c'est-à-dire comme tenant la force au service des lois et des tribunaux

qui les appliquent, non plus à titre d'administration proprement dite, c'est-à-dire comme l'homme d'affaires de la société; mais comme un législateur au petit pied, qui, sous certaines conditions, et dans une certaine latitude, constitue des droits, impose des obligations, détermine des prélèvements, les répartit, prescrit, défend, réglemente.

» Quelle est précisément la limite, entre le domaine du législateur en titre, et le domaine du législateur au second degré ? Ou, pour parler le langage du jour, entre le domaine de la loi et le domaine des ordonnances, des arrêtés, des règlements ?

» En droit positif, cette limite est celle que le législateur en titre a tracée. Le gouvernement, en tant que substitut du législateur, ne dispose que là où le législateur lui prescrit de disposer.

» En principe et en raison, cette limite varie selon les matières, les lieux et les temps. Le législateur seul a le droit d'imposer aux citoyens des obligations; il n'en a le droit que parce qu'il en a la mission; cette mission il doit la remplir dans la mesure de ses forces. Partout où il voit clair, partout où il peut mesurer la portée et les conséquences de ses injonctions, il doit statuer lui-même; là où sa vue se trouble, où les détails le pressent; où il risque d'agir au hasard, il doit s'arrêter, poser les points

fondamentaux, régler les précautions à prendre, indiquer les procédés à suivre, et, cela fait, déléguer le surplus de ses pouvoirs...

» Dans les différents pays, selon le génie des différents peuples, selon la nature des différents gouvernements, les deux domaines, à savoir : celui du législateur en titre, et celui du gouvernement en tant que législateur de second ordre, empiètent, plus ou moins, l'un sur l'autre. En France, le domaine du gouvernement est très-étendu, trop à notre avis ; nos lois sont très-générales, et renvoient aux ordonnances une foule de matières qu'elles pourraient et devraient régler elles-mêmes ; de plus, tous les actes ou à peu près, qui ont pour objet quelque chose d'isolé et de spécial sont laissés au gouvernement. C'est le contraire, en Angleterre ; les lois sont là très-détaillées, très-minutieuses, ce qui les expose à forcer souvent la nature des choses, à disposer, en aveugle, sur des points impossibles à régler d'avance. En outre, il passe peut-être à chaque session du Parlement plusieurs centaines de *bills privés*, de lois rendues dans des intérêts individuels ou très-spéciaux, qui sont provoquées par les intéressés eux-mêmes, préparées par eux, d'ordinaire sans contradiction, dans les comités, et qui traversent le Parlement sans que personne ait eu la possibilité ou l'envie d'y regarder, souvent au grand détriment de la justice et du bien public.

» Il y a donc ici, comme en tout, une juste mesure à garder. Le contrôle des Chambres est très-précieux, là où les Chambres sont en mesure de contrôler ; là où elle ne le peuvent, il en faut chercher quelque autre. »

Au premier office que doit remplir et remplit effectivement le conseil d'État actuel, celui de préparer la rédaction des lois à intervenir, succède donc un second office, celui de pourvoir à l'application des lois rendues, soit en réglant, par voie générale, l'exécution des dispositions de détail, dans toute l'étendue du territoire ; c'est ce qu'on nomme *des règlements d'administration publique*, soit en tenant compte des circonstances locales par des *ordonnances* et décrets particuliers ; soit enfin en déléguant, sous des conditions déterminées, aux autorités locales, le soin de pourvoir aux intérêts individuels par des *arrêtés*.

Nous tenons cet ordre de choses pour infiniment préférable à celui qui prévaut en Angleterre ; mais nous estimons que chacun de ces deux offices, distincts en eux-mêmes, doit être exercé par deux conseils distincts et toujours sous la condition que le travail de chaque conseil sera distinctement soumis à l'approbation du conseil privé.

Il faut, selon nous, conserver à chaque conseil spécial son propre caractère et sa propre mission ; il faut bien se garder de donner à des *réunions plénières* du conseil

d'État, en corps, l'apparence et les formes d'une assemblée délibérante, apparences et formes qui ne tardent guères à devenir des réalités.

III. — Ce n'est pas tout enfin.

Quand une loi est rendue, elle oblige également tous ceux qu'elle atteint, et les tribunaux n'ont pour mission que d'en maintenir, envers et contre tous, l'exécution intelligente et sincère.

Il se peut que cette loi froisse certains intérêts; il se peut qu'elle les froisse avec excès et injustement; elle n'en demeure pas moins obligatoire pour les citoyens qui la subissent, et pour les juges chargés d'y tenir la main.

Le seul recours ouvert en pareil cas n'est ouvert que devant le législateur lui-même; c'est à lui qu'il convient de s'adresser pour obtenir redressement, réparation; c'est devant lui que les intérêts en souffrance, d'une part, et, de l'autre, s'il y a lieu, les intérêts favorisés par la loi dont il s'agit, doivent porter et plaider leur cause.

Ce qui est vrai de la loi, en général, est vrai des règlements d'administration publique dont le but est d'en assurer l'exécution sur toute l'étendue du territoire — est vrai des ordonnances dont le but est d'en assurer l'exécution dans certaines localités, dans certaines circonstances — est vrai des arrêtés dont le but est d'en faire l'application aux cas individuels.

Contre ces divers actes, ce n'est point devant la justice, qui n'a point qualité pour les réformer, c'est devant l'administration, auteur du mal, si mal y a; c'est devant l'autorité qui les a rendus, devant le préfet, statuant en conseil de préfecture, s'il s'agit de simples arrêtés; devant le ministre, statuant en conseil d'État, s'il s'agit de règlements ou d'ordonnances, qu'il faut réclamer.

C'est cette branche du service public qu'on nomme, en France, le *contentieux de l'administration*, institution, nous l'avons dit, particulière à la France, en tant que distincte de toute autre, en tant qu'admise à son propre titre, régulièrement organisée, et pourvue des garanties qui lui sont propres; institution excellente, en elle-même, pourvu qu'on n'en abuse point, et qu'on la renferme dans ses vraies limites, en respectant rigoureusement la juridiction des tribunaux.

Toute question qui trouve sa solution dans le texte même des lois, des règlements, des ordonnances et des arrêtés, relève de la justice ordinaire. Toute question qui ne trouve sa solution que dans la réforme éventuelle des lois, des règlements, des ordonnances et des arrêtés relève au premier chef du législateur en titre, au second chef de l'administration qui le seconde et le supplée.

Voilà la règle.

En transportant au conseil du contentieux, tel que nous

l'avons indiqué plus haut, les attributions du comité du contentieux actuel, il faudrait avoir grand soin d'en retrancher tout ce qui dépasse cette règle, tout ce qui l'excède ou qui la fausse, et ce ne serait pas peu de chose, car les empiétements de l'administration sur la justice sont, de nos jours, aussi fréquents, et aussi graves que l'étaient, sous l'ancien régime, les empiétements des parlements sur l'administration.

Il faudrait en écarter, en outre, tout ce qui n'y tient ni de près, ni de loin, tout ce qui se réfère aux conflits, aux prises maritimes, aux appels comme d'abus, à la mise en jugement des fonctionnaires publics, questions très-délicates et très-importantes dont nous aurons à nous occuper dans le prochain chapitre.

Nous terminerons celui-ci en insistant sur les idées qui s'y trouvent consignées, sur leur importance pratique, sur leur corrélation avec les diverses difficultés que présente la constitution du pouvoir exécutif, dans un pays libre, et dans le temps où nous vivons.

Le problème est celui-ci :

Étant donné le régime représentatif — étant donné ce régime où le pouvoir passe alternativement des mains d'un parti aux mains d'un autre parti, où le pouvoir s'acquiert plutôt par le caractère et le don de la parole que par les connaissances pratiques et l'habitude des affaires,

tenir à la disposition de chaque ministère précisément ce qui lui manque, savoir un corps auxiliaire, riche d'expérience et dépositaire des traditions — un corps auxiliaire qui l'éclaire sans l'entraver, qui l'élève au-dessus de la tutelle routinière des bureaux, qui lui prête appui contre le tripotage des faiseurs et les exigences des brouillons, qui s'associe sincèrement à ses vues, dans la mesure de l'utile et du possible — qui fasse, pour lui, et dans son intérêt ce qu'il est hors d'état de faire, ou, du moins de bien faire par lui-même, qui réunisse, en un mot, les qualités contradictoires :

L'autorité et la flexibilité;

La mobilité et la permanence.

Nous estimons que la solution de ce problème est serrée d'aussi près que possible dans le plan que nous proposons.

CHAPITRE VIII

DU CORPS LÉGISLATIF

Selon l'ordre de nos idées, le Corps législatif — c'est le nom que nous adoptons, celui de parlement n'ayant plus de sens — sera composé :

Du roi en son conseil;

Du Sénat; c'est le nom que nous préférons, celui de Chambre des pairs n'ayant plus de sens, et celui de Chambre haute courant risque d'être pris en mauvaise part;

De la Chambre des représentants; c'est également le nom que nous préférons, comme le plus simple et le plus vrai.

Avant d'étudier, dans leur action ou commune ou réciproque ces trois éléments distincts du pouvoir social, rappelons et résumons, en peu de mots, ce que nous avons

dit de leur origine, de leur nature, et de leur rôle respectif.

I. — Qu'il hérite du trône ou qu'il y monte de son propre chef, le roi règne et gouverne, il règne, en ce sens, qu'il occupe le rang suprême, et qu'il en exclut, de son vivant, toute autre personne; à sa mort, toute autre personne que son héritier légal. Il gouverne, en ce sens, que rien, dans l'État, ne se fait que de son aveu. En matière de législation, de politique, d'intérêt général, il partage, de droit, avec les Chambres, l'initiative; il l'exerce de fait habituellement. En toutes choses, l'action relève de lui; mais il n'agit que par l'entremise, c'est-à-dire sur la proposition et sous la responsabilité de ses conseillers.

Telle est la règle; tels sont, sous le régime représentatif, les postulats, les principes tenus pour accordés.

Selon nous, le conseil du roi, serait composé :

En droit, de tous les hommes publics qui occupent ou ont occupé une haute position dans l'État;

En fait, de tous ceux d'entre eux qui dirigent ou partagent, d'époque en époque, l'opinion prédominante.

C'est entouré des uns et des autres qu'il ouvrirait chaque session, qu'il apparaîtrait dans chaque solennité publique. Ce serait là sa cour et son cortége, les gens de cour, proprement dits, les officiers de la maison, tombant désormais, aux yeux du public, dans le plus parfait ridi-

cule, dès qu'ils essayent de s'élever au-dessus du simple service personnel.

A la tête du conseil, ou, pour parler plus exactement, de la portion active du conseil, serait, ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, placé le conseil privé, composé principalement, sinon exclusivement, de ministres secrétaires d'État, assistés, chacun dans sa sphère, d'un comité, composé lui-même d'un conseiller d'État, et de plusieurs maîtres des requêtes.

Le nombre et les attributions des secrétaires d'État seraient réglés par le roi; la raison et l'usage rendent, sur ce point, en France, l'intervention de la loi inutile.

Ce serait en conseil privé que toutes les mesures de politique, de législation, de haute administration et d'administration contentieuse, préparées séparément dans les autres sections du conseil, recevraient définitivement la sanction et la signature royales; séparément, disons-nous, afin que jamais le conseil *in pleno* n'affecte les formes extérieures d'une assemblée délibérante, que jamais il ne devienne, comme en 1817 et 1818, un quatrième pouvoir dans l'État, que les passions, les intérêts, les rivalités d'éloquence n'y fassent point pénétrer la division, et que le secret, dans une juste mesure, n'y devienne pas impossible.

Toute autre réunion des ministres entre eux et des mi-

nistres avec le roi, demeurerait libre et inofficielle.

II. — Quelque nom qu'on assigne au corps appelé à se porter médiateur entre la royauté régulièrement établie, et la nation loyalement représentée, il doit participer, à certain degré, des conditions de l'une et de l'autre.

Il doit, comme la royauté, prendre appui dans le passé, aspirer à la stabilité, tenir l'innovation pour suspecte, incliner à la modération, heureux partage de qui vient de loin et voit de haut; mais il doit, en même temps, vivre au sein du pays, partager, en l'épurant et le tempérant, l'esprit qui l'anime, se prêter avec discernement et précaution au mouvement progressif des idées et des intérêts, ressentir, en lui-même le contre-coup de l'opinion et l'ascendant de l'éloquence.

Telle est la règle, tels sont, sous le régime représentatif, les principes tenus pour accordés.

Selon nous, le Sénat serait électif.

Il serait choisi sur une liste où figureraient toutes les vraies et durables illustrations du pays, tous les premiers en ordre dans toutes les carrières publiques, toutes les fortunes considérables et consolidées, toutes les existences assises, entrées au port.

Sur cette liste, tous les éligibles seraient électeurs, et tous les élus indéfiniment rééligibles.

Chaque département choisirait deux sénateurs, au

moins, et quatre, au plus, en tout, environ deux cents.

Le corps entier serait soumis à la réélection par tiers, de six ans en six ans.

Rien n'étant plus important, sous un régime de liberté, et dans l'état de nos mœurs, que d'assurer au sénat, vis-à-vis de l'autre Chambre, *en droit*, l'égalité, *en fait*, la prépondérance, pour atteindre ce double but, deux choses semblent nécessaires :

1° Attribuer au Sénat, en matière de finances, un privilége égal, au moins, à celui que l'usage assigne à l'autre Chambre, et dont on ne saurait la priver;

2° Associer à certain degré le Sénat à l'action du gouvernement, à la direction des affaires.

C'est un usage reçu et presque un principe que le budget doit être soumis à celle des deux Chambres qui représente directement l'ensemble du pays, avant de l'être à celle qui n'en représente que l'élite et les sommités.

C'est un usage reçu et presque un principe, qu'en matière de recettes et de dépenses, le vote de celles-ci est obligatoire pour celles-là.

C'est un usage reçu, sans être un principe, que toutes les recettes et toutes les dépenses de l'État puissent être remises en question chaque année.

Nous verrons bientôt comment et jusqu'à quel point il est possible de restreindre et de rectifier ce dernier

usage; mais, en le supposant réduit aux plus strictes limites, on ne saurait méconnaître l'énorme prépondérance qu'assure, à l'une des deux Chambres sur l'autre, l'initiative et l'omnipotence qu'elle exerce dans la discussion du budget; initiative qu'en théorie on ne peut guère lui contester; omnipotence qui dérive de l'initiative, tout amendement de la part de l'autre Chambre pouvant être, à la rigueur, regardé comme une réciprocité d'initiative contraire à l'esprit sinon à la lettre de la constitution, et se réduisant nécessairement, en tout cas, vu l'époque où le budget parvient à l'autre Chambre à un coup de désespoir, *in extremis,* à un effort dépourvu de toute chance de succès, *telum imbelle sine ictu.*

Pour rétablir l'équilibre entre les deux Chambres, sans essayer inutilement d'enlever à celle des représentants un privilége que la force même des choses lui rendrait bon gré malgré le vrai moyen, ainsi que nous l'avons indiqué, serait d'attribuer au Sénat un privilége de même nature, un privilége égal sinon supérieur en importance réelle.

Selon nous, les lois de douanes et les lois relatives aux travaux publics seraient portées, en première instance, au Sénat.

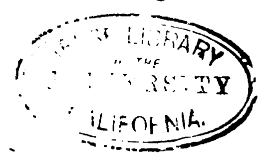
Ne fût-ce que pour faire contre-poids, pour fortifier l'action du Sénat, pour lui restituer l'égalité d'influence à laquelle il a droit, ce serait déjà chose excellente, mais

rien, d'ailleurs, ne serait plus sensé et plus utile.

Les lois de douanes lorsqu'elles sont dictées par les principes d'une saine économie politique, lorsqu'elles sont conformes aux vrais intérêts, aux intérêts généraux et permanents du pays, aux vœux, aux besoins légitimes des consommateurs, rencontrent inévitablement de très-grandes difficultés dans le sein de la Chambre élective par excellence, de la Chambre où sont représentés les intérêts du moment, dans toute la vivacité de leurs exigences, où prédominent les tendances actuelles du commerce, et les habitudes de l'industrie.

Autre serait nécessairement l'accueil réservé à ces lois dans une Chambre affranchie des intérêts du jour et de l'heure, étrangère aux spéculations engagées et en cours d'exécution, élevée, par sa position sociale, par ses lumières, par son expérience, au-dessus des erreurs vulgaires et des préjugés professionnels. C'est dans le sein d'une telle Chambre que ces lois seraient véritablement discutées, et, lorsque le gouvernement se présenterait devant l'autre, fort de l'influence que ces discussions auraient exercée sur l'opinion, il serait en bonne position pour se faire écouter; armé de l'assentiment d'une moitié du Corps législatif, il aurait plus facilement raison de l'autre moitié.

Autant en faut-il dire des lois destinées à régler l'ou-



verture et la direction des travaux publics. Il suffit, en pareille matière, d'avoir assisté, en d'autres temps, aux débats de nos Chambres des députés, pour savoir à quoi s'en tenir. Dans un corps essentiellement imprégné d'esprit de localité, où les circonscriptions inférieures du territoire sont représentées, où les électeurs tiennent les élus sous leur dépendance, toute discussion de cette nature tombe inévitablement sous le coup de mandats impératifs, et dégénère en véritable curée. Chacun tire à soi; chacun veut sa part au gâteau. La répartition s'opère et les directions s'infléchissent au gré des petites coalitions d'intérêts privés. On raconte, qu'un jour, à l'Assemblée constituante, Mirabeau, témoin de l'une de ces scènes, se leva, tout à coup, en s'écriant : « Mais, si je comprends bien ces messieurs, ils veulent faire de nos grandes routes autant de culs-de-sac. » L'éclat de rire fut universel, moindre cependant que l'éclat de rire homérique qui retentit, plus tard, lorsque M. Dupin, du haut de sa chaire de président, et de son ton le plus goguenard, mettait aux voix la proposition suivante :

« M. Durand (de Romorantin) demande que le chemin de fer passe par Romorantin. »

Rien de pareil ne serait à craindre dans un corps électif, sans doute, mais à peu près sûr de sa réélection, représentant les grandes circonscriptions du territoire, com-

posé d'hommes, la plupart propriétaires dans plusieurs régions différentes, habitués à considérer les affaires d'État sous un point de vue général, moralement responsables de leur langage et de leur vote par l'élévation même de leur position.

Les travaux approuvés, les directions arrêtées dans un pareil corps, à l'issue de discussions vives, longues, nombreuses, approfondies, formeraient un préjugé considérable, et déconcerteraient d'avance toutes les petites intrigues d'arrondissement et de clocher.

Mais qu'il nous soit permis de le dire : ce ne serait là peut-être que le moindre des avantages inhérents au plan que nous proposons ; peut-être même que l'avantage de rétablir entre les deux Chambres l'égalité constitutionnelle ne serait pas le plus grand ; le plus grand, ce serait de donner aux discussions du Sénat l'activité, le mouvement et la vie, d'attirer et de fixer sur ces discussions l'attention publique, de placer, en un mot, le premier corps de l'État au premier rang dans l'opinion.

Personne n'ignore combien, sous notre ancien gouvernement, les discussions de la Chambre des pairs étaient languissantes et peu suivies ; la pairie alors était viagère, il est vrai ; mais elle était héréditaire sous la Restauration, et ses débats manquaient, à peu près au même degré, d'entrain au dedans et de retentissement au dehors. Même

en Angleterre, la Chambre des pairs semble frappée d'un peu d'engourdissement. Lorsque Walpole, élevé à la pairie en tombant du pouvoir, rencontra pour la première fois Pulteney, son illustre rival, élevé lui-même à la pairie : « Eh bien, milord, lui dit-il, nous voici devenus les personnages les plus insignifiants des trois royaumes. » Quand lord Grey, à la mort de son père, entra à la Chambre haute : « Il me semble, s'écria-t-il, que j'entre au sépulcre. »

Cet excès d'attention qui se porte naturellement vers l'une des deux chambres au détriment de l'autre tient sans doute à plus d'une cause. L'une est populaire à certain degré, l'autre affecte à certain degré l'aristocratie. Ici le mouvement; là le temps d'arrêt; d'un côté, l'ardeur, la passion; de l'autre le discernement, la mesure; il ne faut pas s'étonner si le public, livré à lui-même, se montre plus amoureux d'émotions que de bons conseils. Mais là néanmoins n'est pas la vraie cause du mal.

La vraie cause, la cause pratique, c'est la faiblesse habituelle, ou plutôt, c'est la timidité naturelle du pouvoir exécutif qui s'efforce de désarmer les résistances au lieu de travailler virilement à les surmonter. Les embarras pour lui sont dans la Chambre élective; là est le foyer des rivalités, des prétentions, des ambitions; là l'esprit de parti, la vivacité des intérêts, l'obstination des préjugés.

Au lieu de s'appuyer sur l'autre Chambre, pour leur faire tête; au lieu de leur faire la guerre à deux contre un, il fléchit le genou, reconnaît un maître, et se flatte de trouver grâce devant lui, en lui offrant les prémices de toutes les mesures de quelque importance, en les lui livrant pour être taillées à merci et miséricorde.

La conséquence inévitable d'une telle conduite, c'est d'annuler dans le Corps législatif, l'élément éclairé, prévoyant, impartial, l'élément politique, dans le vrai sens du mot, au profit des erreurs et des entraînements de l'autre; c'est de tout hasarder, de tout compromettre. Quand les lois et les mesures de quelque importance ont traversé les orages de la Chambre élective, le mal est fait, et, d'ordinaire, il est irréparable; les questions sont épuisées, les partis sont pris, les intérêts engagés, l'opinion est fourvoyée, l'attention publique est ailleurs; le plus souvent, le gouvernement lui-même a transigé; il fait alors cause commune avec son adversaire naturel, contre son allié naturel; il supplie son allié naturel de ne point lui prêter un secours qui n'est plus de saison, de ne point rouvrir le champ des discussions; et celui-ci, devenant inutile ou à peu près, ne tarde pas à tomber de la complaisance dans l'indolence et de l'indolence dans le décri.

C'est afin de rompre cette habitude déplorable que nous entendons imposer au pouvoir exécutif l'obligation de por-

ter, de prime abord, devant le Sénat, les lois les plus épineuses, si l'on ose ainsi parler, celles qui, par nature, éveillent le plus de prétentions. Nous entendons, encore un coup, que, sur ce terrain, il n'aborde la Chambre des représentants qu'armé de toutes pièces, aguerri par un premier combat, fort d'un premier succès, et secondé par le vent de l'opinion. Les difficultés qu'un tel mode de procéder lui épargnerait, l'ascendant qu'il acquerrait en le pratiquant ne pourraient manquer de l'encourager à persister dans la même voie, à s'y engager de plus en plus par choix, après y être entré par nécessité, à répartir, désormais également, entre les deux Chambres, cette initiative qu'il exerce, de fait, à peu près exclusivement.

Par cela seul, l'attitude respective des pouvoirs publics serait changée, et les ressorts du gouvernement recouvreraient, sous un rapport essentiel, l'énergie et l'activité qui leur manquent.

Recouvreraient, disons-nous; car cet état d'infériorité relative où se trouve aujourd'hui l'élément conservateur vis-à-vis l'élément progressif, en Angleterre, en France, dans toute l'Europe, sous toutes les formes de gouvernement, ne remonte pas bien haut; le temps n'est pas bien loin où l'état contraire prévalait partout, même sous le régime républicain de la Suisse et de la Hollande; où l'autorité, le poids, le maniement des affaires apparte-

naient principalement aux positions élevées. Ce grand changement provient du mouvement ascendant des sociétés civilisées qui rapprochant progressivement les classes inférieures des classes moyennes et celles-ci des classes supérieures, grandit proportionnellement l'importance du nombre, en réduisant celle du rang et de la fortune. Il n'y a rien là sans doute que de naturel; mais, quand, dans l'ordre des pouvoirs constitués, un tel résultat porte atteinte à leur équilibre et déplace la prépondérance, là où la prépondérance est légitime, il y a lieu d'y porter remède.

C'est ce qu'ont fort bien tenté les sages du nouveau monde.

Aux États-Unis, le Sénat représente l'individualité des États, et non l'individualité des citoyens. Chaque État y est représenté sur un pied d'égalité; quelles que soient sa force, sa population, sa richesse. Le Sénat est élu par la législature de chaque État; et non par le suffrage universel dans chaque État, mais indépendamment de ces distinctions caractéristiques, le Sénat des États-Unis est associé, sous plus d'un rapport, au pouvoir exécutif; il intervient activement dans l'administration des affaires. Bon exemple que les gouvernements monarchiques feront bien de suivre à l'avenir, pourvu, toutefois, que ce soit avec choix et discernement.

Il s'en faut, en effet, qu'en concevant une idée sage et féconde les auteurs de la constitution des États-Unis en aient fait une heureuse application ; qu'en associant l'action du Sénat à celle du pouvoir exécutif, ils aient cherché les points où leurs attributions respectives se touchent et tendent à se confondre ; qu'en étendant, à certain degré, les attributions du Sénat, ils aient consulté la nature et les aptitudes d'un corps délibérant, et tenu compte des exigences de la responsabilité.

Le Sénat des États-Unis intervient dans la conclusion des traités. Nulle convention diplomatique n'est définitive qu'autant qu'elle a obtenu l'assentiment des deux tiers au moins du Sénat, lequel peut ou l'admettre, ou la rejeter, et la modifier en tout ou en partie, de telle façon que son sort est à la merci de la minorité d'une Assemblée délibérante.

Pour poser un pareil principe dans la constitution de son pays, il fait bon n'avoir pas de voisins ; il fait bon n'être vulnérable sur aucun point de son territoire ; il fait bon ne courir aucun risque d'aucune espèce, et n'avoir jamais de parti à prendre dans des circonstances difficiles.

Le Sénat des États-Unis intervient, à la majorité simple, dans la nomination de tous les emplois de l'ordre public ou civil, judiciaire ou militaire, de tous ceux dont le mode de nomination n'est pas réglé par la loi,

Ç'a même été une question vivement débattue, à l'origine, de savoir si le président des États-Unis avait le droit de révoquer, sans l'assentiment du Sénat, un fonctionnaire nommé avec l'assentiment du Sénat, et, si cette question a été résolue par l'influence de Washington, en faveur de l'exécutif, reste toujours à se demander ce que deviennent, d'une part le pouvoir, de l'autre la responsabilité, lorsque l'une des deux branches de la législature peut imposer au chef du gouvernement des agents, animés de sentiments contraires aux siens, et marchant en sens opposé de sa politique.

Nous ne proposons rien de pareil à Dieu ne plaise; mais de même qu'il existe toujours et partout, entre les États limitrophes, des territoires contestés dont la possession peut être revendiquée, de part et d'autre, et devient, au besoin, l'objet de transactions, de compromis, — de même, il existe toujours et partout, entre les pouvoirs publics, des attributions contestées, des attributions d'ordre mixte dont la sagesse du législateur peut disposer, selon les temps et les circonstances, au profit de l'un ou de l'autre, sans porter atteinte à aucun principe essentiel.

Ainsi, nous avons établi, au chapitre précédent, que l'un des offices du pouvoir exécutif, en France, c'est de pourvoir par des *quasi-lois,* par des *règlements d'admi-*

nistration publique, à l'application des lois générales, dans toute l'étendue du territoire. C'est là manifestement une attribution semi-législative. Nous estimons qu'il serait bon, avant de rendre ces règlements obligatoires, de les communiquer au Sénat, et de l'entendre dans ses observations. Leur autorité en serait plus grande; plus grande la responsabilité du gouvernement s'il persistait contre l'avis du Sénat; et, dans le cas contraire, elle en serait plutôt allégée qu'affaiblie.

Ainsi nous avons établi, au même chapitre, que tout recours des intérêts lésés, soit par les règlements d'administration publique, soit par tous autres actes rendus en exécution des lois, doit être porté devant l'administration auteur de ces actes, tandis que tout recours contre la fausse application des lois, des règlements, des actes quelconques de l'administration doit être porté devant les tribunaux ordinaires.

De là résultent entre l'administration et la justice, des questions de compétence, ou, pour employer l'expression technique des *conflits d'attributions* qu'il est de règle, en France, de laisser décider par l'administration elle-même, laquelle, alors, juge en sa propre cause, se fait ou peut se faire la part du lion.

C'est ce qu'ont statué, et la loi du 7 et 14 octobre 1790 [1],

[1] Art. 3.

et la loi du 21 fructidor an III [1]. Les questions de conflit ressortissent au conseil d'État, en vertu de l'arrêté du 5 nivôse an VIII [2]. Tour à tour attribués à la section de législation et à celle de l'intérieur, ils ont été depuis 1813 attribués au comité du contentieux qui les retient encore aujourd'hui [3], les dispositions de la constitution de 1848 qui créait un tribunal des conflits ayant péri sous cette constitution elle-même.

Qui ne voit du premier coup d'œil, qu'un corps politique tel que le Sénat, supérieur à tous les corps judiciaires, supérieur à l'administration proprement dite, inclinant, par nature, du côté du pouvoir, mais habitué, néanmoins, à lui résister, à le contenir, serait ici bien placé pour faire à chacun sa part légitime, pour interdire les usurpations réciproques, pour décider si les questions qui forment la matière d'un conflit, sont ou de l'ordre semi-législatif, ou de l'ordre exclusivement juridique.

Autres et plus considérables par leur nature, quoique de moindre importance par leur nombre et leur conséquences, sont les conflits qui s'élèvent, de loin en loin, entre l'autorité ecclésiastique et l'autorité civile sur l'étendue et les limites de leur domaine respectif, et sur

[1] Art. 27.
[2] Art. 11.
[3] Décret du 18 février 1852, art. 1 ; constitution de 1848, art. 89-90 ; lois du 3 mars 1849, art. 64, et du 4 février 1850.

l'application à ces matières, des principes du droit canon, des maximes du droit civil, et des dispositions des concordats entre l'État et le saint-siége.

La connaissance de ces conflits, déférée aux parlements par l'ancien régime, transférée au conseil d'État par la loi du 8 avril 1802 [1], rendue passagèrement aux tribunaux, à deux reprises différentes [2], appartient désormais au gouvernement, le conseil d'État entendu, sur le rapport du comité du contentieux.

Il ne faut s'en plaindre.

Bien que juge en sa propre cause, le gouvernement, en pareille matière s'est toujours montré plus éclairé et plus réservé que les tribunaux, en proie à l'esprit de corps, entraînés à répondre aux empiétements du clergé par des empiétements contraires; mais ce qui lui manque c'est l'autorité morale, c'est l'ascendant sur les esprits.

Les déclarations d'abus, rendues ou sur l'appel de l'administration, ou sur la réclamation des parties lésées, n'étant placées sous la garantie d'aucune sanction pénale et n'entraînant exécution par voie coercitive qu'à l'égard des écrits (brefs, mandements, lettres pastorales, etc.), jamais à l'égard des personnes, n'étant, en un mot, qu'un blâme légal, qu'un avertissement solen-

[1] 18 prairial an x.
[2] 11 juin 1817 et 25 mars 1818.

nel, qu'une protestation à telles fins que de raison, ont besoin pour produire leur effet, pour atteindre efficacement des ecclésiastiques constitués en dignité, de tomber de haut et d'être dégagées de tout soupçon de partialité, de rivalité; le gouvernement, en pareil cas, est juge et partie; son conseil d'État procède à huis clos; pour le public, les déclarations d'abus n'ont point de sens; elles sont accueillies avec indifférence et trop souvent même avec dérision.

Il en serait autrement à coup sûr si les appels comme d'abus étaient portés devant le premier corps de l'État, devant une juridiction indépendante et suprême, délibérant, portes ouvertes, en présence des dignitaires intimés, en présence de ceux de leurs collègues dans l'épiscopat que l'élection aurait élevés au rang de sénateurs.

Tout ici reprendrait son rang; l'appel comme d'abus porterait coup, et l'on cesserait de s'en jouer.

La dernière enfin, et peut être la plus importante de ces attributions placées sur la limite entre deux pouvoirs, c'est la connaissance des prises maritimes.

On sait que la pleine mer est un territoire commun à toutes les nations, où toutes les nations exercent concurremment juridiction, à leur risques et périls; on sait qu'en temps de paix la police qu'elles revendiquent en matière de piraterie, de contrebande, ou de cabotage engen-

dre souvent des difficultés internationales; on sait qu'en temps de guerre, les droits réciproques des belligérants et des neutres, en matière de blocus, de course, de convoi, etc, en soulèvent à chaque instant de plus redoutables encore; on sait enfin que ces questions qui relèvent tout ensemble, et des règles du droit des gens, et des dispositions conventionnelles insérées dans les traités, ont besoin d'être entamées et conduites, soit avec l'autorité, soit avec les ménagements qu'impose la politique du moment, et la situation respective des parties intéressées.

En Angleterre, toutes les causes qui prennent naissance en pleine mer, ressortissaient autrefois à la haute cour de l'amirauté, tribunal d'ordre supérieur où siége *en droit* le lord grand amiral, et en *réalité* son député, magistrat inamovible, et choisi parmi les jurisconsultes consommés.

Cette cour ne siége point à Westminster-Hall, elle siége dans un édifice (*doctors'commons*) réservé à certains tribunaux d'exception qu'on nomme cours ecclésiastiques, non qu'ils soient affectés aux dignitaires de l'Église, mais parce qu'ils suivent la procédure canonique de préférence à la procédure de droit commun.

En matière civile, la haute cour de l'amirauté suit les mêmes règles de procédure [1], sauf la faculté qu'elle tient

[1] 3 et 4, Vict., c. 65, sect. XI et XIII.

d'un statut récent de déférer les questions de fait à l'examen d'un jury.

En matière criminelle, sa juridiction, longtemps universelle, est maintenant restreinte aux questions de prises maritimes, toutes les autres étant renvoyées aux tribunaux de droit commun.

L'appel des décisions de la haute cour ressortissait au conseil privé.

« Aux États-Unis, dit Story [1], la connaissance de toutes les captures *jure belli*, ou, comme on dit plus habituellement de toutes les questions de prises... appartient exclusivement aux tribunaux du pays capteur... elle est exclusivement confiée à des tribunaux d'amirauté, en première instance et en appel... Si justice n'est pas rendue, la nation elle-même, devient responsable envers les parties lésées, et, si toute réparation est refusée, la nation de la partie lésée peut examiner si elle fera valoir ses droits par la voie pacifique des négociations, ou par la voie des armes.

» Les tribunaux d'amirauté sont des cours fédérales. »

En France, la connaissance des questions de prises maritimes fut longtemps au nombre des attributions du grand amiral, chef suprême de la navigation, et ne passa

[1] T. II, p. 362.

que vers le milieu du XVIIe siècle au conseil du roi. Les lois du 3 brumaire [1] et du 8 floréal an IV [2] en investirent momentanément les tribunaux de commerce, en première instance, et les tribunaux de département, en appel; la loi du 26 ventôse an VIII les en dépouilla au profit d'un conseil des prises, institué par l'arrêté du 6 germinal de la même année, et soumis depuis à l'appel au conseil d'État.

Ce conseil fut supprimé, et remplacé, sous la même condition d'appel :

En 1815, par le comité du contentieux [3];

En 1839, par le comité de législation [4];

En 1849, par les comités réunis de la guerre et de la marine [5];

En 1852, par la section de législation, de justice et des affaires étrangères [6].

Puis enfin, il a été rétabli en 1854 [7].

On le voit donc, tandis que chez les nations libres qui sont, en même temps, puissances maritimes, les questions

[1] Art. 15.
[2] Art. 1.
[3] Ordonnances du 22 juillet 1815 et du 9 janvier de la même année.
[4] Ordonnance du 22 septembre 1839.
[5] Règlement du 3 mars 1849.
[6] Décision du 30 janvier 1852.
[7] Décret du 18 juillet 1854.

délicates qui naissent de la police que ces puissances exercent sur les mers, à leurs risques et périls, sont résolues par un corps mi-partie juridique et politique, mais où l'élément juridique prédomine et garde la haute main, couvrant à certain degré la responsabilité du gouvernement, en France, ces questions ressortissent exclusivement au gouvernement lui-même, et leur solution pèse sur lui, de tout son poids, soit vis-à-vis des parties intéressées, soit vis-à-vis des puissances étrangères.

Combien ne serait-il pas préférable d'en investir le Sénat, — le Sénat tel que nous le concevons, — le Sénat, sous un régime de haute liberté légale, — le Sénat, corps juridique et politique tout ensemble, également indépendant du pouvoir exécutif et de toute influence étrangère; assez juridique pour offrir aux parties intéressées pleine garantie, assez politique pour tenir compte des difficultés du moment et de l'état des relations internationales.

A la vérité, si les règles du droit des gens maritime, récemment insérées dans le traité de Paris, réussissent à s'établir, et sont réellement, sincèrement observées, si la course, par exemple, est définitivement abolie, le nombre des questions de prise sera proportionnellement réduit, et si la condition que les États-Unis semblent mettre à l'adoption de ce principe, savoir l'abandon réciproque du droit de saisir en mer la propriété privée, était jamais admise,

ces questions disparaîtraient presque entièrement.

Mais nous ne sommes pas près d'en venir là. Ni la course, ni le droit de saisir en mer la propriété privée ne courent la chance d'être jamais définitivement abolis. A chaque guerre maritime, on les verra renaître, peut-être sous d'autres noms, peut-être sous des formes moins acerbes, mais toujours et pour tout de bon. Tous les traités du monde n'y feront œuvre ; aucune puissance maritime du second ordre n'y renoncera, sous peine de se couper bras et jambes, de se rendre à discrétion.

La guerre de surprise, la guerre de partisans, la guerre au commerce, voilà pour les marines de second ordre, l'unique chance de succès, de succès durable, le vrai champ d'attaque et de défense; en bataille rangée, tôt ou tard, leur perte est certaine.

D'ailleurs, la guerre est la guerre. Il faut, sans doute, la rendre humaine autant que possible, il faut ménager, autant que possible la propriété privée; mais, en cela comme en tout, on n'est tenu qu'au possible, cela est vrai sur mer comme sur terre; sans ses guérillas, véritables corsaires de terre ferme, jamais l'Espagne ne serait venue à bout des armées françaises; on ne peut vivre longtemps en pays conquis sans réquisitions; le blocus affame les villes; le bombardement détruit les maisons; un champ de bataille est un champ de ravage autant qu'un champ

de carnage; tant que les hommes se battront, la violence sera de la partie, et le pauvre peuple en pâtira ; tant qu'il y aura des guerres maritimes, il y aura des prises maritimes.

III. — En face d'un Sénat solidement établi, d'un Sénat né de l'élection, puissant par le prestige des souvenirs et l'élévation des positions sociales, puissant par les attributions qu'il partage et par les prérogatives qui lui sont propres, une Chambre des représentants née du suffrage universel pourrait, selon nous, exercer son ascendant naturel, sans courir risque d'en abuser.

Que si, toutefois, ce mot de suffrage universel inspirait encore des appréhensions trop vives, si le suffrage universel bien réglé, soumis aux conditions que nous avons pris soin d'indiquer, semblait encore trop un épouvantail, si l'on tenait absolument à le tempérer en recourant au système des deux degrés, le vrai moyen, ce nous semble, de conjurer les inconvénients de celui-ci, ce serait, en maintenant dans chaque commune l'élection des conseillers municipaux par le suffrage universel, de confier aux conseillers municipaux, réunis à l'arrondissement, l'élection des représentants. Les conseillers municipaux, en effet, seraient bien réellement des *électeurs élus*, des électeurs réellement investis de la confiance de leurs commettants, des électeurs élus en connaissance de cause, par

des motifs personnels, des produits d'une élection où la négligence ne serait pas à craindre, où la brigue extérieure pénétrerait difficilement, où les entraînements de l'opinion ne se laisseraient point appréhender.

Il est bien entendu qu'on n'admettrait à l'élection des représentants que les conseillers municipaux, c'est-à-dire que les membres élus du corps municipal, et non le corps municipal tout entier.

Que si enfin, même tempérée par l'élection indirecte, l'influence du suffrage universel sur la Chambre des représentants paraissait encore trop puissante, peut-être ne serait-il pas impossible de lui trouver un contre-poids, en accroissant d'autant l'importance et l'autorité du Sénat. Il suffirait pour cela, sans en altérer les éléments constitutifs, de l'ériger en représentant des provinces, au lieu de le laisser simple représentant des départements. On réunirait, à chaque élection, au chef-lieu de chaque province, tous les conseils généraux et tous les inscrits au tableau de chaque département compris dans le cercle provincial. Il est aisé de voir que, le collége électoral étant infiniment plus nombreux, le principe électif en deviendrait plus actif et plus efficace, et que chaque sénateur, ayant pour commettants plusieurs départements au lieu d'un seul, en deviendrait un personnage plus élevé en dignité, plus puissant, plus considérable.

Quelques mots, maintenant, tant sur l'action commune des trois pouvoirs que sur leur action distincte, et leurs rapports mutuels.

Il n'appartient qu'au roi de convoquer ou d'ajourner les Chambres, de fixer l'ouverture et la clôture de chaque session.

Il doit les convoquer chaque année, et plus souvent, si le bien des affaires le requiert.

Les deux Chambres sont convoquées, en même temps; dans leur capacité législative, aucune des deux ne peut siéger en l'absence de l'autre. Dans sa capacité semi-administrative, le Sénat, non plus, ne peut siéger seul; mais il doit, dans l'intervalle des sessions, déléguer ses pouvoirs, en instituant une commission intermédiaire, comme font, en temps de vacances, les tribunaux et le conseil d'État.

Les Chambres délibèrent et votent séparément.

La loi de finances doit être annuelle.

Tels sont, en ceci, les postulats, les principes que nous tenons pour accordés, toutefois sous les réserves suivantes :

Il n'appartient qu'au roi de convoquer les Chambres, mais il ne doit point être interdit aux membres de chaque Chambre de s'adresser au roi, pour obtenir de lui une convocation d'urgence, pourvu que leur demande, quel

que soit le nombre des signatures, soit individuelle, personnelle, et ne soit jamais conçue en nom collectif.

Les deux Chambres siégent et délibèrent séparément, mais elles doivent communiquer par voie de message, et peuvent communiquer par voie de conférences. C'est par voie de message que les projets de loi sont portés d'une Chambre à l'autre; bien entendu que, même à l'égard des propositions de la couronne, la sanction royale reste libre jusqu'au dernier moment, le moindre changement introduit dans un projet de loi pouvant déterminer le roi à retirer son assentiment. Rien n'était plus bizarre et plus fâcheux, dans les premiers temps du gouvernement représentatif en France, que l'obligation imposée au gouvernement de porter lui-même, d'une Chambre à l'autre, les projets amendés et de se prononcer, d'avance, sur le sort des amendements. C'est par voie de conférences qu'on doit essayer de concilier les différends entre les Chambres, chacune d'elles nommant à cet effet des commissaires. Cet usage consacré en Angleterre, et dont quelquefois le parlement s'est bien trouvé, doit lui être emprunté, sans qu'il soit à propos toutefois de conférer, en pareil cas, au Sénat des priviléges honorifiques qu'on peut conserver quand on en jouit depuis nombre de siècles, mais qu'on n'inventerait pas dans celui-ci.

La loi de finances doit être annuelle; mais il ne s'en

suit nullement comme on l'a jusqu'ici pensé et pratiqué en France, que toutes les dépenses et tous les impôts doivent être mis en question chaque année ; toutes les dépenses, disons-nous, sauf la liste civile votée pour toute la durée de chaque règne.

Rien de plus absurde, rien de plus fâcheux qu'un pareil usage. Tantôt il livre les choses essentielles à l'instabilité et à la surprise ; tantôt il habitue à voter de confiance ou de guerre lasse.

En Angleterre, plus des deux tiers des dépenses publiques ne sont point soumis au vote annuel du parlement, et ne figurent, au budget, que pour ordre et pour mémoire. Il en doit être de même en France. A quoi bon soumettre au vote annuel la dette publique, le traitement des membres du clergé, de la magistrature, de l'administration régulière, la solde des armées de terre et de mer, etc, etc. Chacun de ces objets doit, sans doute, être réglé par une loi, et chaque loi, à ce rendue, doit demeurer révocable et réformable ; mais tant qu'une telle loi n'est ni révoquée ni réformée, la dépense qu'elle règle doit être tenue pour obligatoire ; le sort des services nécessaires et le contrat implicite entre l'État et ses serviteurs ne doivent point être exposées au hasard d'un voté inconsidéré, rendu peut-être dans une veine d'humeur et de caprice.

En divisant, au contraire, le budget, ou, pour parler plus exactement en proposant à l'ouverture de la session deux budgets distincts, un budget pour ordre où seraient reproduites, d'année en année, les dépenses *nécessaires*, les dépenses réglées par des lois *permanentes*, un budget réel, où seraient proposées les dépenses mobiles, variables, annuelles par nature ou par destination, non-seulement on abrégerait de moitié le travail des commissions, et les discussions de l'Assemblée; non-seulement on affermirait le crédit public et la confiance générale, en imprimant à tous les services essentiels un degré de stabilité, à tous les serviteurs utiles un degré de sécurité inconnue jusqu'ici; non-seulement on réduirait, d'autant, cette omnipotence financière de la Chambre des représentants qui n'est qu'un abus inévitable, mais on rendrait le vrai débat, sur les vraies questions, plus approfondi, plus réel, plus efficace, au grand avantage de tous les intérêts légitimes et sans dommage même pour la Chambre des représentants qui y gagnerait en considération plus qu'elle n'y perdrait en pouvoir.

Il en serait de même, à plus forte raison, du budget des recettes.

Rien n'est plus absurde et plus dangereux que de remettre, chaque année, ne fût-ce que virtuellement, en question tout le système des impôts, leur nature, leur

répartition, la quotité de celui-ci, le tarif de celui-là.

« Sur un milliard trois cents millions de francs que le Royaume-Uni perçoit en revenus [1], un seul article, consistant en un droit sur le sucre, produisant environ 75 millions, a besoin de la sanction annuelle de la législature. Ce droit est un aide ou supplément de ressources que le parlement accorde, chaque année, sans difficulté. Tous les autres impôts publics sont permanents. Il peut arriver que l'opportunité ou la quotité d'une contribution soit l'objet d'une proposition tendante à la modifier ou à la supprimer ; mais ces questions s'agitent indépendamment du budget, d'ordinaire avant sa présentation, et n'exercent aucune influence sur la perception qui continue, d'année en année, tant qu'aucune loi spéciale n'en a ordonné autrement.

» Depuis environ un demi-siècle que la permanence des impositions publiques a été consentie, leur produit a été réuni en un fonds commun *ou consolidé*. Ce fonds est affecté, d'abord, au payement de la dette inscrite, ensuite à celui de la liste civile, des dotations, de certaines pensions, puis du personnel de la diplomatie, au traitement des magistrats dans les hautes cours de justice, à celle de la monnaie. Toutes ces dépenses sont permanentes,

[1] Bailly, *Administration des finances du Royaume-Uni*, t. I. p. 21

comme les taxes qui doivent y pourvoir, et de même que celles-ci exemptes du vote annuel. »

Un tel exemple, pratiqué depuis si longtemps, dans un tel pays, est, à coup sûr, très-bon à suivre, et, quant à l'impôt dont on ferait choix pour servir de garantie, en tant que de besoin, à la convocation annuelle des Chambres, on pourrait choisir celui qu'on voudrait, rien ne serait plus indifférent.

V. — Quelques mots enfin sur deux ou trois points particuliers.

L'adresse en réponse au discours du trône est dans les deux Chambres, de droit et de convenance. Il est naturel qu'elle soit discutée; il est bon que, dans cette discussion, la politique générale du gouvernement soit passée en revue; mais précisément parce que cette discussion n'a point d'objet fixe, précisément parce que le champ en est indéfini, il est nécessaire qu'elle soit limitée par le temps, ne pouvant l'être autrement. En Angleterre, il est d'usage, sinon de règle absolue, que l'adresse doit être votée dans la soirée du jour où le discours du trône a été prononcé; point de commission; c'est un membre, et d'ordinaire un débutant qui propose l'adresse, après s'être concerté sans doute avec ses amis politiques, mais de son propre chef; et la discussion ne pouvant guère être reportée d'un jour sur l'autre, l'heure en avançant en presse l'issue; chacun

le sait et se le tient pour dit. Le plus souvent l'adresse est votée à l'unanimité; lorsqu'il y a lieu à division, on a grand soin de ne la réclamer que sur un amendement unique où vient se concentrer le principal point du débat.

Tout cela est sage, pratique, et mérite d'être imité.

Le droit d'interpellation, cette autre occasion de désordre et de divagation doit également être réglé. Il ne doit être adressé d'interpellation aux ministres qu'avec l'autorisation de la Chambre, laquelle, en l'accordant, doit fixer le jour et l'heure, de concert avec le ministre. Toute interpellation doit aboutir à quelque proposition en forme, qui tombe sous la compétence de la Chambre et puisse être mise aux voix.

Point de discussion en l'air, sans dénoûment régulier, sans conséquence immédiate ou prochaine.

Tout projet de loi doit subir au moins l'épreuve de trois débats.

Le premier sur son principe, sur l'ensemblée de ses dispositions, et celui-là doit se terminer par un vote sur la question de savoir si l'on entend passer à la discussion des articles; car, si le principe n'est pas admis, à quoi bon?

Le second sur les articles.

Le troisième sur l'état définitif du projet de loi, car qui sait ce qu'en auront fait les amendements?

Le simple bon sens, l'expérience de l'Angleterre et des États-Unis prouvent, sans qu'il soit besoin d'y insister, la sagesse de cette règle, et notre propre expérience, l'interminable confusion de nos débats dans les deux Chambres, le prouve, s'il se peut, encore davantage.

Point de tribune, une salle disposée de telle sorte que chacun parlant de sa place, soit entendu de toute l'assemblée. Une tribune aux harangues est faite pour la place publique, pour l'Agora, pour le Forum; c'est un anachronisme, c'est un épouvantail pour les esprits droits et simples; c'est un théâtre pour les docteurs et les déclamateurs de profession.

En parlant de sa place, on doit s'adresser à l'assemblée dans la personne de son président. Cela importe à la liberté de la discussion; en s'adressant au président, on peut tout dire sans offenser; en s'adressant directement à l'assemblée, on s'adresse bon gré mal gré à son adversaire, et l'on se trouve bientôt placé entre la réticence et la personnalité.

Point enfin de discours écrits. Une assemblée n'est pas une académie; elle n'a que faire d'entendre des dissertations et des mémoires. Que ceux qui n'ont point le don de la parole composent des brochures ou des articles de journaux. Parle qui peut parler. Le grand nombre, en ceci,

est plus nuisible qu'utile. Jamais le parlement d'Angleterre n'a été plus grand, et la nation plus puissante qu'à l'époque où la pléiade de ses orateurs n'en comptait pas quinze en possession d'être écoutés.

CHAPITRE IX

DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE

La Chambre des pairs est, en Angleterre, la cour de justice suprême, tant en matière civile, qu'en matière criminelle; en matière civile, elle a juridiction, par voie d'appel, sur tous les tribunaux de premier ordre ; en matière criminelle, elle a de plus juridiction directe sur ses propres membres, et sur les accusés que la Chambre des communes lui défère.

Cet ordre de choses nous paraît utile et sage. Nous proposons de l'introduire en France, sous certaines conditions.

Essayons de l'expliquer et de le bien faire comprendre:

I. — Antérieurement à la conquête, l'assemblée nationale, bien connue des antiquaires sous le nom de *Wittenage-mot*, se réunissait périodiquement, en Angleterre,

dans tous les lieux où le roi célébrait les grandes fêtes de l'année, et connaissait de toutes les affaires, tant publiques que privées, et de toutes les causes civiles, criminelles ou ecclésiastiques.

Guillaume le Conquérant abolit le *Wittenage-mot*, et le remplaça par une *Aula regia*, composée des grands officiers de la couronne, laquelle expédiait les affaires, et rendait la justice civile et criminelle, les causes ecclésiastiques étant toutefois portées devant une autre juridiction; chacun des grands officiers, chancelier, grand chambellan, *high steward*, grand trésorier, grand maréchal, etc., etc., y connaissait des causes afférentes à son département, avec l'assistance d'un certain nombre de juges.

L'*Aula regia* tout entière, présidée par le grand justicier. le second personnage du royaume, formait avec les barons une sorte de cour d'appel, devant laquelle étaient portées les questions importantes et difficiles.

Cette institution ne se maintint pas longtemps dans son intégrité. Dès l'époque du roi Jean, et par une disposition formelle consignée au onzième chapitre de la grande Charte. un premier démembrement de l'*Aula regia*, fut établi en permanence à Westminster, sous le nom de cour *des plaids communs*, et chargée de rendre à tous les sujets du royaume la justice civile.

La cour des plaids communs, composée d'un président, (*chief justice*) et de quatre juges (*puisnes judges*) existe encore aujourd'hui en pleine activité.

Sous Édouard Ier, le démembrement se poursuivit; chaque grand officier de la couronne eut sa cour de justice; le grand maréchal eut la sienne; le grand chambellan, la sienne. Sous la présidence du lord grand trésorier, la cour dite de l'*Échiquier,* composée d'un juge principal (*chief baron*) et de trois juges ordinaires (*barons*) exerça sa juridiction sur tout le contentieux de l'administration des finances, et l'étendit successivement à toutes les actions civiles purement personnelles, sous couleur de fiction de droit, le demandeur, dans ces actions, étant, pour la forme, supposé comptable envers la couronne.

Entre la cour des plaids communs et la cour de l'Échiquier, la cour *du banc du roi* est censée exercer, comme suprême émanation de l'*Aula regia* toute l'étendue de la juridiction qui n'appartient ni à l'une, ni à l'autre. Elle se compose d'un président (*chief justice*) et de quatre juges ordinaires (*puisne judges*); elle est censée siéger partout où le roi réside.

Cette cour exerce une juridiction exclusive en matière criminelle; une juridiction concurrente en matière civile avec la cour des plaids communs et la cour de l'Échiquier, comme conséquence de ce qu'il y a d'universel

dans ses attributions. Elle a, en effet, la haute main sur tous les autres tribunaux, sur toutes les magistratures, sur toutes les corporations, sur tous les offices civils ; elle a mission, qualité et pouvoir pour maintenir chaque tribunal dans les limites de sa compétence, et pour sommer chaque magistrature ou chaque officier de remplir leurs devoirs, au besoin même pour les y contraindre.

Elle connaît, en appel, mais non en dernier ressort, des décisions de toutes les cours sur lesquelles s'étend sa juridiction.

En dehors de ce cercle, et latéralement à ces trois cours, une cour dite d'*équité*, la cour de chancellerie rend la justice, en matière civile, dans certaines affaires, et selon certaines formes spéciales ; c'est de la nature même de ces formes et de ces affaires qu'elle tire son nom, car, du reste, elle prononce suivant la rigueur du droit ; elle est composée du chancelier, le premier personnage de l'État depuis l'extinction de la charge du grand justicier, et de quatre juges, un maître des rôles et trois vice-chanceliers, qui ne statuent qu'en première instance et sous l'autorité du chancelier.

La cour de l'Échiquier avait autrefois une juridiction d'équité, *equity side*, récemment abolie ou plutôt transférée à la cour de chancellerie.

Ces dix-neuf juges, répartis entre ces quatre cours,

forment l'ordre entier de judicature en Angleterre, les tribunaux inférieurs, étant, pour la plupart, tombés en desuétude, et n'existant guère que de nom.

Toute la justice, tant civile que criminelle, est de leur ressort, sauf toutefois les réserves qui suivent :

1° Les questions de fait, tant en matière civile qu'en matière criminelle, sont décidées par des jurés ; à cet effet, les juges vont, quatre fois l'an, deux par deux, tenir des assises de comté en comté ;

2° Les causes correctionnelles (*misdemeanors*) sont décidées par des jurés sous la direction du corps des juges de paix de chaque comté ;

3° Les prises maritimes ressortissent, ainsi que nous l'avons dit précédemment, à la haute cour de l'amirauté composée d'un seul juge ;

4° Les causes dites ecclésiastiques qui relèvent du droit canon sont renvoyées à des tribunaux spéciaux.

Les questions de droit étant seules du ressort des juges, appel désigné, en Angleterre, sous le nom de *Writ of error,* équivaut à notre pourvoi en cassation. A cet égard, chacune des trois grandes cours de droit commun relève des deux autres ; c'est-à-dire qu'on se pourvoit contre les décisions de la cour des plaids communs devant les cours du banc du roi et de l'Échiquier réunies en chambre de l'Échiquier ; contre les décisions de la cour du banc du

roi, devant les cours des plaids communs et de l'Échiquier réunies en chambre de l'Échiquier ; contre la cour de l'échiquier, enfin devant les cours du banc du roi et des plaids communs.

Les arrêts rendus par la chambre de l'Échiquier, alternativement composée de deux des trois hautes cours, sur pourvoi contre les décisions de la troisième, ne sont point rendus en dernier ressort. On se pourvoit contre ses arrêts devant la Chambre des pairs, et c'est aussi devant elle qu'on se pourvoit contre les arrêts rendus en chancellerie. C'est la Chambre des pairs qui statue sans recours, qui fixe définitivement le sens des lois et la jurisprudence suprême.

En principe, c'est la Chambre tout entière qui prononce, et chaque pair y a voix délibérative. En fait, le chancelier, assisté d'un nombre indéterminé de pairs, élevés à cette dignité du sein de la magistrature, se porte fort pour la Chambre dont il exerce les droits.

En matière criminelle, la Chambre des pairs connaît directement de toute accusation (*impeachment*) intentée devant elle par la Chambre des communes, quelle que soit la qualité de la personne, ou la nature de l'action.

Il a paru douteux, pendant quelque temps, que la Chambre des pairs eût juridiction sur un simple citoyen pour crime capital, mais l'affirmative a prévalu. On a

longtemps soutenu, qu'en cas de haute trahison, l'accusation intentée contre un pair rendait nécessaire la nomination, par la couronne, d'un président *ad hoc*, sous le nom de *lord high steward;* cette idée est abandonnée.

La chambre des communes procède à la mise en accusation, selon ses formes ordinaires, et sur des preuves recueillies par les voies ordinaires. Elle n'a pas le droit d'instruire juridiquement ni d'entendre des témoins sous serment. Elle dresse les articles ou chefs d'accusation, et députe des commissaires pour les soutenir :

A la suite de longs débats, il a prévalu.

1° Que l'accusation survivait à la Chambre accusatrice et passait à la suivante;

2° Que le pardon royal ne couvrait point l'accusé ;

3° Que la condamnation n'éteignait point le droit de grâce.

La Chambre des pairs enfin a juridiction sur ses propres membres, lors même qu'ils ne sont point poursuivis par la Chambre des communes. Tout pair est son justiciable, pour fait de trahison, de félonie ou de *misprision* de l'un ou de l'autre; on désigne sous ce nom, la participation indirecte au fait criminel, principalement par voie de non-révélation.

Hors ces cas, les pairs sont justiciables des tribunaux ordinaires.

L'instruction se poursuit contre eux, en toute matière, par la voie régulière, c'est-à-dire devant les juges de paix. La mise en accusation est prononcée contre eux, en toute matière, par le grand jury. Quand l'acte d'accusation régulièrement admis est porté devant la Chambre des pairs, elle prononce en corps, sous la présidence d'un *lord high steward* nommé *ad hoc* par la couronne, et dont les pouvoirs sont différents, selon que le procès à lieu durant la session, ou en dehors de la session. Dans le premier cas le *lord high steward* dirige simplement les débats ; les juges, c'est-à-dire les pairs, prononcent sur le fait et sur le droit ; dans le second, les pairs prononcent exclusivement sur le fait ; le *lord high steward* est juge du droit.

Dans l'un comme dans l'autre cas, les juges du banc du roi, des plaids communs et de l'Échiquier, assistent au procès, et donnent, lorsqu'ils en sont requis, leur avis, pour le point de droit.

Si nous sommes entrés dans ces détails, peut-être un peu longs, et fort arides à coup sûr, ce n'est point avec le dessein de proposer à la France, comme un modèle a imiter de point en point, le mécanisme juridique de l'Angleterre ; c'est simplement afin d'indiquer quelle place occupent dans ce mécanisme, les deux ou trois ressorts qu'il nous paraîtrait bon de lui emprunter.

II. — Nous estimons qu'en matière de droit, tout arrêt qui fixe définitivement la jurisprudence, en d'autres termes, tout arrêt qui détermine, sans recours, le sens et la portée d'une loi, engage plus ou moins l'une de ces questions d'ordre mixte, placée sur la limite réciproque des pouvoirs, et qu'on peut, sans blesser aucun principe, attribuer, dans l'intérêt public, soit à l'un, soit à autre.

Lorsque deux ou plusieurs cours de justice, égales en rang, et premières en ordre, ne peuvent tomber d'accord sur la volonté du législateur, qu'on le dise ou non, *en réalité* il y a doute, et ce doute ne peut être levé régulièrement que par l'intervention d'une autorité qui tienne, tout ensemble, du législateur et du juge, par une autorité qui réforme, *en réalité*, la loi, en l'interprétant.

Sous notre ancien régime, de telles questions étaient décidées par le roi en son conseil, le roi étant, à cette époque, l'unique législateur et le juge suprême.

Il en était de même, mais à tort, sous le premier Empire.

Lorsque, après deux arrêts consécutivement rendus sur une même question de droit par la cour de cassation, le conflit se trouvait régulièrement établi entre cette cour et les cours royales, cette question était portée devant le conseil d'État, c'est-à-dire devant l'empereur en son

conseil, et, là, définitivement décidée quant au cas donné et à tous les cas semblables à l'avenir.

C'était attribuer à l'empereur deux qualités que les constitutions impériales ne lui reconnaissaient pas, celle de législateur unique, et celle de juge suprême.

Sous le régime véritablement constitutionnel, on s'éleva, de bonne heure, contre cette usurpation de pouvoirs. On proposa d'abord de déférer les questions dont il s'agit à la législature, de les tranférer du conseil d'État aux deux Chambres. Rien de mieux quant à la partie législative de la décision. C'est à la législature qu'il appartient de réformer les lois imparfaites; mais, comme, en rendant cette décision, les Chambres prononçaient sur un cas dététerminé, c'était leur attribuer l'autorité judiciaire.

Par ce motif, la proposition fut écartée.

Après beaucoup d'hésitations, de tâtonnements, d'essais avortés, on s'est arrêté, de guerre lasse, au plus singulier des expédients ; on a décidé que, dans les cas dont il s'agit, le second arrêt rendu par la cour de cassation ferait loi pour la cour royale à laquelle la question serait renvoyée, mais pour cette question seulement.

Ç'a été transférer l'autorité législative à la Cour de cassation, tout en laissant subsister la difficulté pour l'avenir.

On ne saurait rien imaginer de plus contraire à tous les

principes de notre organisation judiciaire et à toutes les règles du bon sens.

Nous estimons qu'en donnant pour couronnement à 'organisation judiciaire dont nous avons esquissé le plan dans les chapitres III et V du présent ouvrage, non plus une cour de cassation, institution désormais superflue, mais le Sénat, le Sénat, régulièrement investi par la constitution d'une autorité mi-partie législative et judiciaire, le Sénat, premier corps de l'État, et haute cour de justice politique, on atteindrait le but, rationnellement, au grand avantage de public et des parties intéressées.

Nous avons en effet proposé, comme on peut le voir en se reportant aux deux chapitres qui viennent d'être indiqués :

1° Que toutes les questions de fait, tant en matière civile qu'en matière criminelle, c'est-à-dire toutes les questions où le fait prédomine, où la vérification des faits est l'objet même de la recherche, fussent décidées, soit par des jurés, soit par des juges de première instance statuant en qualité de jurés, et décidées sans appel, sauf le cas où les formes de la procédure n'auraient pas été régulièrement observées.

2° Qu'en ce cas, l'appel sur le point de forme fût porté devant la cour royale du ressort, et l'examen des faits

renvoyé, par elle, s'il y a lieu, devant un autre tribunal du même ressort ;

3° Que toutes les questions de droit, c'est-à-dire toutes les questions où le droit prédomine, où la vérification du droit est l'objet même de la recherche, fussent portées, en appel, devant la cour royale du ressort, et, par elle, décidées définitivement.

Ce mode de procéder simple, clair, régulier, conforme à tous les principes d'une saine organisation judiciaire, supprimerait déjà, pour plus des trois quarts, l'office de notre cour de cassation, laquelle n'est, à vrai dire, qu'un moyen détourné, bizarre, dispendieux, d'obtenir le renvoi d'une affaire jugée en appel, devant une seconde cour, puis, éventuellement devant une troisième, multipliant ainsi les frais, les délais, les déplacements, le tout, sans une garantie de plus pour le bien jugé; car pourquoi la seconde cour d'appel mériterait-elle plus de confiance que la première, et la troisième que la seconde, toutes trois étant égales en rang, et partant en présomption de lumières et d'expérience ; et si c'est l'avis de la cour de cassation qui doit prévaloir, en définitive, pourquoi pas du premier coup ?

Mais resterait, pour en finir avec notre système de cassation, échafaudage presque aussi compliqué, dans sa prétention métaphysique, presque aussi enchevêtré d'allées

ét de venues inutiles que le système anglais, tout fabriqué de pièces et de morceaux, resterait, disons-nous, le dernier cas, le cas suprême, ce cas rare sans doute, mais moins qu'on ne le pense, où sur un même point de droit, deux arrêts de cour d'appel se trouvent en contradiction directe; où, sur une même et identique question, la même loi étant interprétée en sens opposé, dans deux ressorts différents, la diversité de jurisprudence menacerait de rompre, en France, l'unité de la législation générale.

C'est en ce cas, mais dans ce cas unique que l'intervention du Sénat pourrait, devrait même être invoquée.

Le premier rendu des deux arrêts, étant maintenu en force de chose jugée, le second pourrait être attaqué par la partie intéressée, et, à son défaut, devrait l'être par le ministère public. Le Sénat prononcerait définitivement, après débat contradictoire, et son arrêt ferait loi, pour toutes les cours d'appel, sans préjudice, bien entendu des droits de la législature à réformer toute loi quelconque par une disposition nouvelle.

A cette attribution suprême réservée au Sénat on pourrait joindre sans inconvénient les attributions incidentes qui compètent, de loin en loin, à la cour de cassation, telles que les règlements de juge, en cas de conflit entre deux cours d'appel, les renvois d'une cour à une autre, pour cause de sûreté publique, ou de suspicion légitime,

la mise en accusation des membres des cours d'appel.

Afin d'imprimer, dans ces cas divers, à l'action du Sénat, l'autorité et la régularité, il serait formé, par élection dans le sein du corps, un comité, comité préparatoire, ou chambre des requêtes, auquel les pourvois seraient adressés, et qui disposerait l'ordre du travail, instruirait chaque affaire, en ferait rapport et proposerait l'arrêt.

Le Sénat délibérerait à la majorité des voix, sous la condition *sine quâ non* d'un *quorum* déterminé.

Habituellement ce serait l'avis du comité préparatoire qui prévaudrait, mais, de loin en loin, ce serait l'esprit législatif qui l'emporterait sur l'esprit juridique, et le plus souvent avec raison.

III. — Mais, quelle que soit la valeur de ces idées, quelque accueil que reçoivent, auprès des bons esprits, les propositions que nous venons d'indiquer, il est un point que nous tenons, d'avance, pour accordé, il est un principe qui ne fait pas question.

Sous une monarchie représentative, la Chambre haute, sous quelque nom qu'on la désigne, doit être, en matière d'État, la haute cour de justice criminelle.

Ce n'est pas trop des deux Chambres, l'une comme accusatrice, l'autre comme juge, pour avoir, au besoin, raison du pouvoir exécutif, dans la personne de ses agents.

Ce n'est pas trop des deux Chambres, l'une comme accusatrice, l'autre comme juge, pour réprimer les entreprises des factions, quand ces entreprises menacent la sécurité de l'État.

Qu'il appartienne à la Chambre des représentants de se porter accusatrice à l'égard de tout crime ou délit commis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions, personne ne le conteste ; et que toute poursuite dirigée contre l'agent d'un ministre, à quelque degré qu'il en relève, tombe nécessairement, et de plein droit, à la charge de ce ministre, si celui-ci ne désavoue pas son agent, et ne le livre pas lui-même à la justice, c'est ce que personne ne peut ni ne doit contester; c'est tout ce qui doit subsister de la famense garantie administrative inventée par la constitution de l'an VIII.

De deux choses l'une, en effet :

Ou l'agent inculpé a suivi les instructions de son chef, et c'est à celui-ci d'en répondre ;

Ou l'agent inculpé s'est écarté des instructions de son chef, et, dès lors, il en doit lui-même compte à la justice.

Ainsi, quand une poursuite serait dirigée contre un agent quelconque de l'autorité, l'affaire suivrait son cours jusqu'au premier mandat à décerner ; parvenué à ce point, la procédure serait communiquée au ministre dont cet agent relève, soit directement, soit par la filière hiérarchique.

Si, dans un délai déterminé, le ministre n'avait point pris fait et cause pour son agent, l'instruction serait reprise de plein droit, et l'agent serait traduit, le cas échéant, devant la justice ordinaire; dans le cas contraire, l'affaire serait déférée, en l'état, à la Chambre des représentants, pour être donné suite contre le ministre, et, par elle, statué ce qu'il appartiendrait.

En cas d'accusation, chaque Chambre réglerait, pour elle-même, son mode de procéder.

Toute la partie de notre code pénal qui traite des délits commis par les fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions aurait besoin d'être revue avec soin, remaniée dans ses définitions, et comprise sous le nom de *malversations* qui laisserait aux pouvoirs politiques un certain degré de latitude dans l'intérêt de l'État.

Quant aux poursuites dirigées contre de simples citoyens, elle ne pourraient tomber sous la juridiction des Chambres, que dans le cas de haute trahison et d'attentat à la sûreté de l'État. Ce serait, dans ces cas exclusivement, à la Chambre des représentants à voir s'il lui convient de saisir la justice ordinaire ou de porter l'accusation devant le Sénat, lequel demeurerait maître d'accepter ou de décliner la compétence.

L'instruction serait faite par la justice ordinaire, mais

sous la surveillance d'une commission nommée par la Chambre des représentants.

Le Sénat serait lié par la loi pénale, mais avec entière latitude, quant aux circonstances atténuantes.

Le Sénat, enfin, doit entourer ses propres membres d'un certain degré de protection. Il doit être leur juge en matière criminelle, mais uniquement en matière criminelle ; en matière correctionnelle, il n'y a nulle raison pour dessaisir la justice ordinaire.

Il en est ainsi en Angleterre.

Même enfin en matière criminelle l'instruction doit être faite, et l'accusation dressée par la justice ordinaire.

La Chambre des lords, en Angleterre, est saisie par la déclaration d'un grand jury, contre l'un de ses membres.

L'aristocratie élective ne doit pas se montrer plus exigeante que l'aristocratie héréditaire.

CHAPITRE X

DU CONSEIL ROYAL DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE

Aux chapitres III et V du présent ouvrage, nous sommes entrés dans de grands détails sur l'organisation de l'instruction publique dans les communes rurales et dans les communes urbaines, dans les arrondissements, dans les départements et dans les provinces. Si nous vivions, en France, sous un régime moins démocratique, on pourrait peut-être s'en tenir là, on pourrait laisser exister librement, sans contrôle, chacun pour son compte, ces centres d'enseignement que nous nommons académies, et qu'on nomme universités en Angleterre, en Allemagne, dans presque toute l'Europe. La rivalité leur serait utile, et la liberté y serait sans danger.

Mais, dans un temps tel que le nôtre, dans un pays tel que la France actuelle, dans un temps, dans un pays où

le niveau de l'égalité, après avoir passé rapidement sur toutes les têtes, tend à passer graduellement sur toutes les fortunes, où la classe moyenne, c'est-à-dire la classe active et prépondérante, se recrute chaque jour largement dans la classe supérieure par la division des héritages, et dans la classe inférieure par l'accroissement de l'aisance, où chaque homme a, pour ainsi dire, sa fortune à faire, ou à refaire, ne fût-ce que pour la conserver; dans un tel temps, disons-nous, dans un tel pays, il existe inévitablement un courant continu qui tend à faire descendre l'éducation libérale au rang de l'éducation professionnelle, à réduire la science à l'industrie, et la théorie à la pratique; ce que le père de famille demande à l'enseignement public, c'est de lui rendre ses enfants de bonne heure, puis de les lui rendre dégrossis pour quelque occupation lucrative.

Ce courant, abandonné à lui-même, conduirait, par une pente certaine et prochaine, à l'abolition, dans l'enseignement public, de toute la partie désintéressée, c'est-à-dire supérieure des études littéraires et scientifiques.

> Cinq et quatre font neuf; ôtez deux, reste sept.
> C'est bien dit; va, tu sais tout ce qu'il faut savoir!

deviendrait notre devise; la société française se partagerait entre les gens de métier, les gens de loi, et les gens

d'affaires. Les études qui *prennent du temps et ne mènent à rien*, c'est le mot, tombées dans le décri, ne subsisteraient, tout au plus, que comme un privilége de la richesse oisive ou une fantaisie de curieux.

Que nous soyons rapidement entraînés sur cette pente, hélas ! qui peut en douter ?

A quoi bon les études classiques, les prétendues humanités ? Qu'a-t-on à faire de gaspiller huit ou dix ans à se barbouiller de grec et de latin ? A quoi bon les mathématiques pures, la physique transcendante ; la science pour la science ?

> Les savants ne sont bons que pour prêcher en chaire.

Passe pour la chimie appliquée aux arts, pour la mécanique appliquée à l'industrie, pour l'astronomie nautique. Que l'École polytechnique se borne à former de bons ingénieurs, des officiers d'artillerie qui sachent diriger une batterie, des officiers de marine en état de faire le point ; plus de droit romain, n'avons-nous pas le Code civil ? n'en apprend-on pas cent fois plus en griffonnant six mois dans l'étude d'un avoué, qu'en pâlissant sur Gaïus et sur les *Pandectes* ?

C'est là ce que nous entendons dire et redire, à qui mieux mieux, de toutes parts, chaque fois que, pour son malheur, notre pauvre enseignement public est remis sur

le tapis. A chaque révolution nouvelle, et Dieu sait que les révolutions ne nous font point faute, la tendance dont il s'agit fait un pas de plus; après le 2 Décembre, elle a fait même une telle enjambée, que, par pudeur et pour le moment, il lui faut reculer un peu.

Isolées et livrées à elles-mêmes, nos modestes académies ne seraient pas de force à lui faire tête. Elles se laisseraient entraîner, qui plus, qui moins, mais toutes et vite, à la popularité, à l'esprit du jour, aux instances des pères de famille; pour résister avec efficacité et persévérance, quelque élévation, quelque consistance qu'on s'efforçât de leur donner, il leur faudrait un point d'appui; il leur en faudrait même plus d'un; ce ne serait pas trop des trois grands ressorts de l'organisme social, la loi, l'action de l'administration centrale et l'esprit du corps.

Il nous paraîtrait donc sage, après avoir réformé l'instruction primaire et l'instruction secondaire sur le point que nous avons indiqué plus haut, de placer les académies sous l'autorité d'une loi générale, qui, tout en laissant liberté entière aux institutions privées, réglerait largement et sans minutie, mais aussi sans faiblesse, sans fluctuation, sans va-et-vient perpétuel, l'ordre, la répartition, les conditions des études dans les facultés et dans les colléges.

Il nous paraîtrait sage de placer le maintien de cette

loi, et son exécution uniforme sous la direction d'un ministre *ad hoc*, et sous la surveillance d'un corps d'inspecteurs généraux, choisis parmi les plus expérimentés et les plus actifs des anciens recteurs et autres principaux officiers des académies.

Ce corps d'inspecteurs généraux fournirait le premier noyau d'un conseil général de l'instruction publique, composé à peu près comme il l'est aujourd'hui d'hommes du métier consommés, et de *laïques* éminents, savoir :

Tois membres du Sénat ;

Trois membres du conseil d'État ;

Cinq archevêques ou évêques ;

Trois membres des cultes non catholiques ;

Cinq membres de l'Institut ;

Huit inspecteurs généraux ;

Deux membres de l'enseignement libre ;

Sous cette unique mais importante distinction que les membres du conseil, au lieu d'être choisis par le gouvernement et renouvelés d'année en année, seraient élus pour cinq ans par les corporation auxquelles ils appartiennent.

A cette condition, on pourrait, sans inconvénient et même avec avantage, laisser au conseil tout l'ensemble des attributions qu'il exerce aujourd'hui, attributions qui, d'ailleurs, n'ont rien d'excessif. Les instincts de l'élément laïque tempérant, modérant les préjugés de l'élément péda-

gogique, et l'expérience de celui-ci éclairant, rectifiant les tendances de l'autre, on obtiendrait en ceci, ce qu'il faut chercher en toutes choses, ce qui fait comme le fond et l'essence des institutions libres, l'action en commun des experts et des amateurs, c'est-à-dire l'influence constante et réciproque de la théorie sur le bon sens et du bon sens sur la théorie.

Il nous paraîtrait sage enfin de conserver à la réunion des académies le nom commun d'*université;* c'est un nom qui sonne bien, c'est un nom auquel se rattachent des souvenirs honorables; c'est un nom cher à tous les membres du corps enseignant, et qui, maintenant entre eux un certain mélange de solidarité et d'émulation, imprimant à tout l'enseignement un caractère d'unité, d'harmonie et de vigueur, engagerait, ainsi que nous l'avons indiqué, l'esprit de corps, c'est-à-dire ce qu'il y a de plus résolu et de plus vivace, à la défense commune.

Ce serait là, sans doute, ou reproduire ce qui est, ou tout au moins, lui donner une sanction nouvelle. Mais pourquoi non, si ce qui est a beaucoup de bon? Pourquoi toucher à rien sans nécessité?

Quieta ne moveas.

CHAPITRE XI

DE LA LIBERTÉ DE LA PRESSE

On voyait sur les tréteaux de la foire, dans le bon temps où le bon ton n'interdisait pas de les fréquenter, Arlequin distribuer à ses enfants des flûtes, des trompettes, des tambours de basque, en leur disant :

« Mes petits amis, amusez-vous bien ; ne faites pas de bruit. »

Arlequin, c'est le législateur qui prétend introduire dans son pays la liberté de la presse, la liberté réelle s'entend, et pour tout de bon, en la renfermant dans les limites de la décence, de la justice et de la raison.

On abuse de tout en toute chose ; on abuse plus ou moins de chaque chose ; n'est libre, logiquement et en fait, que qui peut abuser ; et, d'ordinaire, la législation pénale prévient, à peu près, l'abus de l'abus, en le visi-

tant selon le dommage. Mais l'abus de la presse ne connaît de limites que sur le papier; il est dans sa nature de se porter de plein saut, de prime abord, à la dernière extrémité, et d'y persister continuellement; il est dans sa nature de s'attaquer au bien plus qu'au mal, aux choses, aux personnes dignes de respect plus qu'à celles qui ne le sont pas. On raconte qu'un peintre grec, ayant rassemblé ses amis pour leur montrer l'un de ses tableaux: *Tirez le rideau*, lui dirent-ils. — *Le rideau*, répondit le peintre, *c'est le tableau*. En fait de presse, l'abus, l'extrême abus, c'est la chose même, et la répression en est habituellement illusoire. Qui ne sait pas cela, et veut la liberté de la presse ne sait ce qu'il veut, et qui, sans savoir cela, l'introduit, ne sait ce qu'il fait.

La question n'est donc pas de savoir à quel système de précautions et de répression il convient d'avoir recours pour conjurer les périls et les méfaits de la liberté de la presse; rêve d'utopiste que tout cela, coup d'essai de novice; la question est de savoir, si la presse libre étant ce qu'elle est, une prostituée privilégiée, *chartered libertine*, ainsi la qualifiait lord Chatham, et la perfection, *la misérable perfection des institutions humaines*, se réduisant, comme l'a dit M. Royer-Collard, à faire, tout compensé, plus de bien que de mal, la liberté de la presse, poussée continuellement à l'excès, habituellement impunie, n'étant

jamais sérieusement réprimée, vaut, pourtant, tout compensé, mieux que son contraire.

A cette question, nous répondons oui, sans hésiter, oui; mille fois, oui; et cela, par une raison très-simple; point de liberté de la presse, point de liberté politique. On ne peut enchaîner la plume en déliant la langue; on ne peut réduire l'une et l'autre, qu'en ayant pour complices la peur du public et sa bassesse, cette *abjecta servientium patientia* qui soulevait de dégoût l'âme de Tibère.

Le silence d'ailleurs n'est plus de ce monde. La liberté de la presse existe toujours pour quelqu'un et pour quelque chose. Quand ce n'est pas pour tout le monde, c'est pour le plus fort, ses instruments et ses valets; quand ce n'est pas pêle-mêle, pour le bien et le mal, c'est pour le mal exclusivement. *J'aime mieux,* a dit un homme d'État, *le régime où la vertu est calomniée, que celui où le vice est protégé et glorifié.*

Il faut donc la liberté de la presse, il la faut pleine et entière; pour les pamphlets comme pour les livres; pour les journaux comme pour les pamphlets; pour les journaux quotidiens comme pour les feuilles hebdomadaires. Il faut que les gouvernants et les gouvernés s'y aguerrissent, comme on s'aguerrit aux intempéries des saisons, au froid et au chaud, au beau temps et à la pluie; qu'ils la respirent, en quelque sorte, dans l'air, comme on res-

pire, sans y prêter attention, des odeurs de toute espèce, comme on avale dans une goutte d'eau, des millions d'animalcules. Il faut que les excès habituels de la presse trouvent habituellement leur contre-poison dans le mépris qu'ils inspirent, dans l'indifférence des hommes publics et des gens de bien; il ne faut songer à les réprimer que de loin en loin, quand la mesure est comblée, quand l'indignation devient générale, quand le public, le vrai public crie vengeance.

C'est en ce sens, c'est en vue de ces idées, c'est sous l'empire de ces conditions que toute législation sur la presse doit être conçue et réglée. Elle doit tendre résolument à ce double but de rendre les poursuites rares, et les condamnations certaines; d'habituer au feu quiconque s'y trouve exposé naturellement ou par hasard, et s'il vient, au dernier moment, à rendre coup pour coup, de le placer dans une position inattaquable, d'en faire le défenseur de la société, de la morale, de la justice plutôt que de lui-même.

A cet effet, la première mesure à prendre, selon nous, ce serait de rendre à l'imprimerie et à la librairie, ces deux grands instruments de toute publicité, la liberté légale, en supprimant la condition du brevet, sauf indemnité, s'il y a lieu, envers les titulaires actuels, mais en maintenant les conditions morales, savoir :

Les déclarations officielles ;

Le serment professionnel;

Les examens de moralité et de capacité; en rendant même tout à fait sérieux ces deux examens, qui ne l'ont point été jusqu'ici; en exigeant, d'une part, un certificat de bonne vie et mœurs délivré, après enquête, par le tribunal civil, et, d'une autre part, un diplôme de bachelier ès lettres.

Cela fait, libre à tout imprimeur, libre à tout libraire de se porter éditeur d'un écrit quelconque, périodique ou non, livre ou simple pamphlet, isolément ou conjointement avec un éditeur en titre, mais à charge de répondre devant la justice du contenu de l'écrit, personnellement, directement, en tout cas, au premier chef, sans préjudice de la responsabilité de l'auteur s'il est connu, mais sans recherche, s'il ne l'est pas.

Rien de plus régulier que ce mode de procéder.

En matière de presse le vrai délit, ce n'est pas l'écrit lui-même quel qu'il soit, c'est le *publicateur;* et le publicateur *nécessaire*, c'est l'imprimeur qui met sous presse, c'est le libraire qui débite; le publicateur simplement *possible*, c'est l'éditeur s'il y en a un, c'est l'auteur s'il se fait connaître.

En outre, rien de plus juste.

Du moment que la profession d'imprimeur et celle de

libraire seraient rendues à la concurrence et dégagées de toute entrave arbitraire ou pécuniaire, du moment que la loi n'exigerait de l'imprimeur et du libraire que ce qu'elle exige de tout citoyen, d'être homme de bien et de savoir ce qu'il fait quand ce qu'il fait peut compromettre l'ordre public, ou porter dommage à autrui; du moment que la loi ne leur imposerait que ce qu'elle impose à quiconque exerce une profession libérale, avocat, avoué, notaire, professeur, instituteur, médecin, chirurgien, pharmacien; à quel titre se plaindraient-ils d'être déclarés responsables de ce qu'ils font volontairement, en pleine connaissance de cause, de ce qui n'advient que de leur fait?

Rien de plus sage enfin.

L'imprimeur, le libraire exerceraient sur les écrits, dans l'intérêt de leur sécurité personnelle, une censure éclairée, impartiale, tutélaire, une censure étrangère — étrangère autant que faire se peut, dans un pays libre, — au désordre des partis, au flot mouvant de l'opinion, aux animosités privées ou politiques; et, s'il en était autrement, si l'imprimeur ou le libraire prenait personnellement fait et cause; s'il se faisait homme de parti, homme de faction; s'il devenait un artisan de sédition, un instrument de calomnie; sans excuse, alors, devant la justice, ne pouvant alléguer, pour sa défense, ni l'entraînement

de la lutte, ni la légitimité des représailles, sa condamnation deviendrait presque inévitable.

Mais c'est peu.

Le législateur aurait dans ce système, contre l'imprimeur et le libraire, des moyens d'action qu'il n'a pas et ne saurait avoir contre l'auteur, ou le simple éditeur. Il pourrait dans les cas graves, en cas, par exemple, de provocation au crime, prononcer, en sus de la peine légale, la confiscation des instruments du crime, c'est-à-dire du matériel de l'établissement ; les principes généraux du droit pénal l'y autorisent. — Il pourrait, dans des cas moins graves, interdire pour un temps limité, à l'imprimeur, au libraire l'exercice de sa profession ; si mieux n'aimait l'un ou l'autre, soumettre pour ce même temps son établissement à la censure d'une autorité légalement constituée. Ces mesures rigoureuses, mais régulières en elles-mêmes, ne seraient sans doute employées par la justice qu'à son corps défendant, et dans les cas extrêmes ; mais, dans les cas extrêmes, elles pourraient l'être, et leur efficacité ne saurait alors être contestée.

Rien à changer, rien du moins de bien important, dans la partie purement répressive de notre législation sur la presse ; tout au plus quelques définitions à rectifier, quelques pénalités à modifier. Mais, quant à la procédure, il ne faudrait pas hésiter à rétablir la disposition de la loi de

1819 qui soumet à la preuve des faits, en cas de plainte, le fonctionnaire public attaqué. Cette disposition tient au fond même, et comme à l'essence de la liberté de la presse; c'est presque, à nos yeux, une disposition constitutionnelle. Il faudrait même aller plus loin, selon nous, il faudrait étendre la disposition aux plaintes en matière privée, distinguer entre la calomnie, c'est-à-dire l'imputation de faits faux, et la simple diffamation, c'est-à-dire l'imputation de faits vrais ou faux, mais injurieux, en laissant à la partie plaignante le choix de poursuivre sous l'un ou sous l'autre chef, mais à charge par elle, lorsqu'elle poursuit en calomnie, de supporter la preuve des faits, et de confondre le calomniateur en le mettant au défi.

Ce serait, tout à la fois, rendre les poursuites rares et les condamnations triomphantes; ce serait restituer à l'homme innocent tous ses avantages, et rendre circonspect celui qui ne se sent pas de force à supporter le grand jour.

Quant à la juridiction, nul doute que toutes les poursuites, en matière de presse, soit crimes, soit simples délits, n'appartiennent de plein droit, au jury, mais à quel jury? au jury ordinaire? Au jury qui prononce en thèse générale sur tous les genres de crimes ou de délits?

Pourquoi non, dans les cas ordinaires? Pourquoi nécessairement et dans tous les cas?

En Angleterre, on admet deux sortes de jury : le jury ordinaire, le jury spécial. Le jury spécial peut être demandé et obtenu dans tous les cas difficiles, sauf toutefois la haute trahison et la félonie[1]. C'est ordinairement en matière de presse qu'il est demandé; c'est la cour du banc du roi qui statue sur la demande.

La liste des jurés spéciaux est formée, chaque année, en même temps que celle des jurés ordinaires; on n'y comprend que des hommes bien élevés (*gentlemen*), tout au moins du rang de *squire*, des banquiers, négociants, etc. Le jury lui-même est tiré au sort sur cette liste.

C'est un exemple qu'il serait bon de suivre, ce nous semble, et qu'on pourrait transplanter en France, sans le moindre scrupule; personne en effet, jusqu'ici du moins, ne s'est avisé d'étendre au jury le principe du suffrage universel; personne n'a prétendu que tout homme, par cela seul qu'il est homme, soit apte à devenir juré; et les plus fanatiques, en ce genre, ayant été jusqu'ici, les premiers à reconnaître qu'on doit tenir compte, dans la formation d'une liste des jurés, de la capacité personnelle, de l'éducation, de la *respectabilité* (qu'on nous passe le néologisme, ou, si l'on veut, l'anglicisme) pourquoi, ou plutôt comment ne pas admettre que la présomption doit

[1] 6, Georg., IV, ch. L, sect. XXX.

se régler sur l'exigence des cas, sur la difficulté et la délicatesse des questions à résoudre, et qu'il est plus aisé de prononcer sur la réalité d'un acte de violence, que sur le sens des passages qui l'ont provoqué.

Nous estimons donc qu'il serait à propos de dresser, chaque année, deux listes de jurés, l'une ordinaire, l'autre spéciale; on porterait sur la liste spéciale, dans chaque localité :

1° Les propriétaires, manufacturiers et négociants payant un cens déterminé, 500 francs par exemple;

2° Les personnes exerçant, depuis un nombre d'années déterminé, cinq ans, par exemple, une profession libérale;

3° Les membres des sociétés savantes, économiques ou littéraires;

4° Les titulaires passés ou présents de fonctions électives.

La loi réglerait l'emploi facultatif du jury spécial, selon la nature des poursuites; il serait de plein droit, sur la simple demande de l'une ou l'autre des parties ou de toutes deux. Il va sans dire qu'en matière de presse, l'exception deviendrait la règle, dans tous les cas de quelque importance.

Resterait enfin la juridiction des Chambres, en défense d'elles-mêmes. Il conviendrait de la maintenir, mais en supprimant toute procédure, toute plaidoierie, c'est-à-dire,

toute occasion offerte au prévenu de renouveler son offense, et de se livrer à des bravades.

La dénonciation dans chaque Chambre serait faite directement par l'un de ses membres. Si cette dénonciation était accueillie, il serait pris jour pour en délibérer ; le prévenu présenterait ses explications par écrit ; elles seraient imprimées et distribuées. Si, dans une Chambre divisée, nécessairement divisée en partis, il ne s'élevait aucune voix pour le défendre, c'est qu'il aurait dépassé toute mesure et serait absolument sans excuse.

CHAPITRE XII

DU DROIT DE RÉUNION ET D'ASSOCIATION

Ce qui vient d'être dit de la liberté de la presse, il faut le dire du droit de se réunir, soit accidentellement, soit périodiquement pour délibérer dans un but déterminé ; il faut le dire du droit de s'associer pour travailler à ce but quel qu'il soit. C'est une faculté naturelle qui doit demeurer libre dans un pays libre. C'est la liberté de la parole et de l'action ; c'est un droit plus périlleux, dans ses conséquences, que ne l'est celui de publier sa pensée en l'imprimant ; c'est un droit qui, non plus que l'autre ne comporte de règle et de limite que sur le papier ; l'abus s'y confondant perpétuellement avec l'usage, et l'extrême abus avec l'abus.

Ce droit existe en Angleterre[1] ; il est inscrit en propres

[1] Story, ch. L, § 1038.

termes dans la constitution des État-Unis. Dans l'un comme dans l'autre pays, la faculté de se réunir ne tombe sous le coup de la loi qu'en devenant sédition, et la faculté de s'associer qu'en devenant conspiration [1]. Quand la réunion devient sédition, l'autorité la disperse; s'il y a résistance, elle prend le nom d'assemblée illicite [2], *un lawful assembly*; s'il y a commencement d'exécution, celui de *rout;* s'il y a violence, celui de *riot*, et sous ces divers chefs, la pénalité suit la proportion de l'offense. Quand l'association devient conspiration, l'autorité la dissout; s'il y a persistance, elle est poursuivie sous le nom *unlawful combination and confiederacy* [3] et punie, selon la gravité du cas, ou d'une peine pécuniaire [4], ou d'une peine corporelle qui peut s'élever de deux ans d'emprisonnement à sept ans de déportation [5].

Ni l'une ni l'autre faculté ne sont soumises à des mesures préventives, sous cette exception, si c'en est une, que les lieux publics où l'on est admis en payant, cafés, cabarets (*ale house* [6]) cabinets de lecture, etc., ne peuvent être ouverts et tenus qu'en vertu d'une licence annuelle signée de deux juges de paix.

[1] Burn., t. V, p. 15.
[2] Swift, t. II, p. 339.
[3] 39, Georg., III, c. 79.
[4] Burn., V, p. 27.
[5] Burn., p. 33.
[6] Burn., p. 30.

L'Angleterre et les États-Unis existent sous ce régime et tout compte fait s'en trouvent bien, malgré les embarras et les désordres qu'ils en éprouvent quelquefois ; en France, ce régime, que nous nommerons, pour abréger, le régime des clubs, des sociétés populaires, a laissé depuis les premiers jours de notre révolution de si terribles souvenirs, que, chaque fois qu'il essaye de se reproduire à la faveur des événements, la société proprement dite, le pays tout entier jette les hauts cris, et contraindrait au besoin le gouvernement à maintenir le régime directement contraire, le régime de l'*autorisation préalable*, imposé à peu près sans exception ni distinction à tout exercice du droit de se réunir ou de s'associer.

Entre la liberté pure et simple et l'arbitraire pur et simple, ne saurait-on concevoir un moyen terme ?

Où serait la difficulté, par exemple, d'exiger, sous des peines sévères, de toute association qui se forme, de toute réunion projetée, lorsqu'elle affecterait un degré quelconque de publicité, d'en exiger, disons-nous, un avertissement préalable, donné, en temps utile, à l'autorité ; une déclaration où se trouveraient énoncés le but de l'association, le nom et le nombre de ses membres, ses conditions d'existence, son organisation ; une déclaration où se trouveraient énoncés le but de la réunion, le lieu, le jour, l'heure, etc. ? L'autorité demeurerait libre d'exercer, sur

chaque association ainsi déclarée, sur chaque réunion, telle surveillance qu'elle jugerait nécessaire, et de dissoudre l'une, de disperser l'autre, au besoin, par un arrêté motivé, qui pourrait de plein droit être déféré aux Chambres par voie de pétition.

A ces conditions, l'essai du régime si redouté des clubs, des sociétés populaires pourrait, ce nous semble, être risqué de nouveau, sauf à se relâcher peu à peu sur les précautions, à mesure que s'aguerrirait le bon sens public, ou bien, au contraire, à revenir, par voie d'exception temporaire, au régime de l'autorisation préalable, si le danger devenait manifeste et pressant.

CHAPITRE XIII.

DE LA LIBERTÉ DES CULTES

De nos jours, la liberté de conscience, ou, pour parler plus exactement, la liberté de croyance est pleine et entière. Point d'inquisition ; nul n'a droit de pénétrer dans l'intérieur des familles, et de demander compte des convictions personnelles ou des habitudes domestiques.

Extérieurement professée, la liberté de croyance ne relève que de la morale. C'est uniquement aux droits de la morale, et sans regard au dogme que la loi punit la polygamie et prohibe le divorce. C'est par respect pour les mœurs et pour le bon ordre que la loi réprime l'outrage et l'injure envers un culte quelconque.

Extérieurement professée à titre de culte, c'est-à-dire, d'association régulière, ou simplement de réunion pério-

dique, la liberté de croyance a droit, tout au moins, aux garanties du droit commun.

Un avertissement sincère donné en temps utile à l'autorité ;

Une surveillance contradictoirement réglée ;

L'obligation de se disperser ou de se dissoudre, à la première signification d'un arrêté motivé, dont la sagesse et la justice puissent être attaquées devant les Chambres ;

Telles seraient, selon nous, les seules conditions imposées, de droit commun, en temps ordinaire, à toute association, à toute réunion quelconque, et, partant, aux associations et réunions religieuses. En temps de troubles civils, et, s'il y avait lieu de recourir temporairement au régime de l'autorisation préalable, il conviendrait, selon nous, d'excepter de l'exception, les associations et réunions religieuses, sauf à faire usage, au besoin, du droit de dissolution ou de dispersion.

On n'aurait point à craindre, pour elles, en temps ordinaire, l'abus d'un régime purement répressif ; on n'aurait point à craindre d'elles en temps de troubles, l'exercice d'un droit dont elles ne pourraient abuser sans y renoncer.

Toute Église, c'est-à-dire tout groupe d'associations religieuses, agissant en nom collectif, et soumise hiérarchiquement à des règles communes, aurait droit, selon

nous, à demander d'être reconnue par l'État, comme l'Église catholique, à débattre librement, par des délégués, librement élus, les conditions d'un concordat, à obtenir une subvention pour ses pasteurs, des établissements pour son culte, à devenir une personne civile, une corporation apte à contracter, à posséder, à recevoir par donations entre vifs, ou par testament.

L'Église catholique, elle-même, enfin, devrait, selon nous, être affranchie, sur ces divers points, des entraves qui pèsent sur elle, des prohibitions auxquelles elle est en butte, de la tutelle étroite et ombrageuse du conseil d'État, en ce qui touche ses rapports avec le saint-siége, la faculté de se réunir en synodes diocésains, ou métropolitains, celle de fonder des communautés d'hommes et de femmes quel qu'en fût le caractère, fût-il purement contemplatif. Tout cet appareil ultra-réglementaire, établi, ou plutôt rétabli par les articles organiques annexés au concordat de 1801, sur les errements tyranniques et surannés de nos anciens parlements, aurait besoin d'être remanié dans toutes ses parties. Cela n'est plus de notre temps. Quel est l'économiste qui redoute aujourd'hui de voir la multiplication des couvents nuire aux progrès de la population ou celle des biens de mainmorte aux progrès de l'agriculture? Quel est le jurisconsulte qui ne voit d'autres ressources à la captation des testaments que la

suppression des ordres religieux? Quel est l'homme d'État qui tremble de voir le pape délier les sujets du serment de fidélité? Les libertés de l'Église gallicane sont choses excellentes, sans doute, mais à la condition de n'être pas des servitudes et nous pourrions d'autant plus facilement remanier les articles organiques, sans toucher à un *iota* du concordat, qu'ils ont été l'œuvre à moitié subreptice du pouvoir civil, et l'objet constant des protestations du saint-siége.

CHAPITRE XIV

DU SERMENT POLITIQUE

Nous terminerons cet essai, trop long, s'il doit rester inutile, trop court, s'il peut un jour devenir bon à quelque chose, par l'examen d'une question qui semble aujourd'hui préoccuper et partager de très-bons esprits.

La France a subi, depuis environ soixante et dix ans, bien des gouvernements différents. Tous, un seul excepté, ont imposé aux hommes publics, électeurs, élus, serviteurs de l'État, sous quelque titre que ce soit, l'obligation du serment. Beaucoup de serments, coup sur coup, beaucoup de parjures ; ou, si le mot paraît dur, tout au moins, beaucoup d'indifférence à la religion du serment. On demande s'il convient le cas échéant, de persévérer dans cette voie, s'il ne serait pas préférable d'imiter, en cela, en cela seulement, la République de 1848, d'exempter désormais

les hommes publics, ne fût-ce que par respect pour la foi jurée, d'un engagement qui n'en est plus un, d'un engagement dégénéré en pure formalité.

Nous reconnaissons que le mal existe, qu'il n'est que trop réel, et, s'il était désespéré, s'il était sans retour et sans remède, peut-être ne resterait-il plus qu'à s'y résigner et à passer humblement condamnation. Humblement disons-nous, car quoi de plus humiliant pour un peuple que de prononcer contre lui-même une sorte de dégradation civique, que d'être de son propre aveu, à ses propres yeux, un simple agrégat d'hommes sans convictions personnelles, sans affection pour l'état qu'ils servent, d'hommes toujours prêts à prendre en vain le nom de Dieu, à changer, selon le vent, de principes et de drapeau, à se livrer donnant donnant, au premier, ou, si l'on veut, au dernier venu !

Mais, avant d'en arriver à cette malencontreuse extrémité, il serait bon, ce nous semble, d'y regarder à deux fois.

L'exemple de 1848 n'est ici de rien. S'il prouve, c'est contre la thèse. Le gouvernement républicain ne s'est point hâté d'abolir le serment politique, dans la crainte de le voir profaner par un empressement servile ; il n'était pas si timoré ; il s'est hâté de l'abolir, au contraire, dans la crainte de le voir universellement refusé et d'en être

réduit, pour tous adhérents, à quelques poignées de braillards.

L'indifférence actuelle, l'indifférence apparente ou réelle pour le serment politique ne prouve rien, non plus, selon nous, et ne prouvera rien tant que le serment politique restera ce qu'il est, ce qu'il a été jusqu'ici, tant qu'il sera conçu dans des termes tels, et compris par le public, dans un sens tel qu'il n'engage personne à rien envers personne, et qu'il peut être prêté par tout homme quelconque à tout gouvernement quelconque, sans scrupule de conscience ; disons mieux, tant qu'il restera tel que tout honnête homme, si, par hasard, il lui est déféré, ne puisse guère le refuser sans encourir le blâme des gens de bien et de bon sens, et sans s'exposer justement à la sévérité des lois.

Tout honnête homme, en effet, quelle que puisse être son aversion pour le gouvernement sous lequel il vit, quelques vœux qu'il forme, au fond de son cœur, quelque espérance qu'il conçoive de le voir, tôt ou tard, remplacé par un meilleur, tout honnête homme, disons-nous, est tenu, tenu en conscience et au for intérieur, de ne point conspirer contre ce gouvernement, de ne point travailler à le renverser par trahison ou par violence, et, s'il manque à ce devoir de simple probité, il mérite d'être blâmé, il mérite d'être puni.

Tout honnête homme, quelque jugement qu'il porte sur les lois et institutions de son pays, lors même qu'il les trouverait, sous plus d'un rapport, injustes ou absurdes, tout honnête homme est tenu, tenu en conscience et au for intérieur, de s'y soumettre, en attendant mieux, de ne provoquer ni prêter main-forte à la rébellion et, s'il manque à ce devoir de simple probité, il mérite d'être blâmé, il mérite d'être puni.

Or, il est bon qu'on le sache, le serment politique, tel qu'il est conçu, tel qu'il est compris de nos jours, n'engage à rien de plus ; de sorte que, s'il plaisait demain à notre gouvernement de l'exiger de chacun de nous, cela, sans doute, paraîtrait puéril, mais aucun de nous n'aurait aucune raison valable pour s'y refuser.

Le serment politique établi ou plutôt rétabli, en l'an XIII à la chute de la première République [1], confirmé par le sénatus-consulte du 28 floréal an XII, reproduit en 1830 [2], établi ou plutôt rétabli en 1852 [3], à la chûte de la seconde République, le serment politique se réduit jusqu'ici à ce peu de mois :

« Je jure fidélité au chef de l'État (n'importe le titre, consul, président, roi ou empereur).

[1] Loi du 21 nivôse.
[2] Art. 14, loi du 31 août 1830.
[3] Constitution du 14 janvier 1852, art. 14.

» Je jure d'obéir à la constitution et aux lois. »

Et, selon l'interprétation reçue, universellement reçue, il suffit pour être fidèle au chef de l'État, de ne point conspirer contre lui ; il suffit pour se montrer obéissant à la constitution et aux lois, de ne point résister à l'action régulière de l'administration et de la justice.

Cela posé, faut-il s'étonner qu'en passant périodiquement, comme il nous arrive, d'un gouvernement à un autre, de celui-ci à un troisième, et ainsi de suite, l'obligation de prêter un pareil serment, soit, à tout prendre, comptée pour peu de chose, qu'elle ne fasse guère obstacle, soit à la conservation, soit à l'acceptation des fonctions publiques, et n'est-il pas surprenant, au contraire, que cette obligation bénigne répugne encore à tant d'hommes qui, d'ailleurs, auraient horreur de la trahison, et aversion de la violence ?

C'est qu'en tout ceci, il y a plutôt perversion d'idées et de principes, que perversion de conscience ; c'est qu'on se méprend étrangement sur la nature du serment politique, ou qu'on en restreint arbitrairement la portée.

Pourquoi l'impose-t-on aux hommes publics, et ne l'impose-t-on pas aux simples citoyens ? Apparemment parce que les hommes publics ont des devoirs dont les simples citoyens sont exempts ; et c'est précisément à cet

ordre de devoirs dont les simples citoyens sont exempts que s'adresse, que se doit adresser le serment politique, qui transforme en parjure, à leur égard, ce qui, chez le simple citoyen, ne serait qu'un tort plus ou moins grave, peut-être même qu'un sentiment licite.

L'homme privé, le simple citoyen, n'a, vis-à-vis de l'État, que des devoirs passifs, négatifs; ne point enfreindre la loi, ne point résister à l'autorité; cela suffit pour qu'il soit dans l'ordre, et qu'il ait droit à la protection; il ne doit compte à l'État ni de ses affections, ni de ses regrets, ni de ses vœux, ni de ses espérances.

L'homme public, le législateur, le magistrat a des devoirs actifs, positifs; il a les devoirs de sa charge, et l'État a droit de lui demander compte des sentiments qui l'animent, et sans lesquels ces devoirs ne sauraient être remplis avec la ferveur de zèle, avec la plénitude d'activité qu'ils réclament.

Le serment politique, c'est la profession de foi de ces sentiments.

Entrer dans les conseils du prince ou du pays, prendre part au pouvoir exécutif, à la direction, à la responsabilité des affaires, c'est, en quelque sorte, s'associer corps et biens au gouvernement que l'on sert, c'est épouser sa cause, c'est avoir les mêmes amis et les mêmes ennemis, c'est travailler à le maintenir, à le faire triompher, c'est

s'engager à partager sa destinée, à ne lui résister que par devoir, ou dans son intérêt ; en un mot, c'est devenir l'un des siens, devenir, comme on l'a dit énergiquement, *la chair de sa chair, et les os de ses os.*

Que le serment politique aille jusque-là ; qu'il exprime cette profession de foi assez clairement pour qu'un honnête républicain ne le puisse prêter à la monarchie, ni un honnête royaliste à la république ; pour qu'un honnête légitimiste ne le puisse prêter au roi Louis-Philippe, ni un honnête orléaniste à l'empereur Napoléon III, et l'on verra si le serment politique manque d'efficacité.

Il en manquerait si peu, qu'à notre avis, il ne faudrait l'employer qu'avec ménagement et discrétion, de crainte de diviser la nation en partis et de donner aux partis trop de relief et trop de consistance ; qu'il ne faudrait l'imposer qu'aux membres de la législature, et aux chefs principaux de l'administration, de la magistrature, des armées de terre et de mer, en se bornant à n'exiger des rangs inférieurs, de degré en degré qu'un serment professionnel, c'est-à-dire uniquement relatif aux devoirs de leur état respectif.

A ces conditions, le serment politique peut être honorablement et utilement conservé; à ces conditions, selon nous, il doit l'être. Hors de là, nous l'avouons, la mort dans l'âme et la rougeur au front, il vaut mieux le supprimer.

CHAPITRE XV

CONCLUSION

Dernières vues de politique et de finances offertes à la nation française, tel est le titre que donnait, en 1800, M. Necker, au livre qui couronna sa noble carrière d'homme d'État et d'homme de bien, de publiciste et de moraliste.

Nous n'avons nul droit de parler d'aussi haut ; notre humble écrit d'ailleurs en fût-il digne, nous n'aurions garde, dans l'état actuel des esprits, de l'offrir à nos concitoyens. Si cet état doit durer, s'il doit devenir, après tant de vicissitudes, l'état permanent de notre pays, si la France de 1789 et de 1830, après avoir traversé 1848, doit se fixer à 1852, si nous devons dater désormais de cette époque néfaste, que tout soit dit, que cet écrit aille rejoindre dans l'oubli l'honneur de notre passé, le nom de

nos pères, leurs travaux et nos espérances; *lasciate ogni speranza, voi ch'intrate.*

Mais à Dieu ne plaise! quelque avenir qui nous soit réservé, point de blasphème. L'espoir nous reste; l'espoir est une vertu civique, non moins qu'une vertu théologale; il est imposé au citoyen comme au chrétien. L'espoir nous reste et même prochain, car, s'il est vrai que les extrêmes se touchent, nous devons toucher à l'extrême de la liberté. Tâchons, cette fois, de ne pas dépasser le but.

Fonder un gouvernement libre, approprié à la France actuelle, à la France telle que nous l'ont faite le génie naturel des peuples qui l'habitent et les événements de leur histoire ancienne, moderne, récente, voilà le but, voilà du moins celui que nous nous sommes proposé.

Or, à cela deux conditions :

1° Tenir compte sincèrement, sévèrement de l'état des hommes et des choses, de la disposition des esprits, de la direction des idées, faire largement la part des droits acquis, des intérêts engagés, ménager les habitudes, traiter discrètement avec les préventions et les préjugés; hors de là, rien qu'utopie; qui ne sait pas vivre dans le vrai de son temps et de son pays, qui ne sait pas aspirer au possible et s'en contenter, n'est, en politique, qu'un amateur ou un songe-creux.

2° Maintenir, en revanche, maintenir à tout prix et à

tout risque, malgré la disposition des esprits, et la direction des idées, en face des droits acquis et des intérêts engagés, en dépit des préjugés et des habitudes, les principes essentiels de la liberté, et ne les faire fléchir que devant l'inflexible nécessité ; hors de là, on ne tient rien ; le vase fuit, la barque fait eau. Qui ne sait pas, là où ces principes sont en jeu, faire tête à l'orage, aborder résolûment les difficultés, et les surmonter pied à pied, par la persévérance et la patience, n'est, en politique qu'un bel esprit ou un brouillon.

C'est ce double problème que nous nous sommes efforcé de résoudre, sur le papier, ce qui est facile, en attendant que d'autres, plus jeunes et plus vaillants, soient appelés à le résoudre sur le terrain.

Ils auront fort à faire, hélas ! car rien n'est plus contraire au caractère français, en général, et, surtout au caractère de notre temps, plus révolutionnaire que réformateur, rien ne lui répugne autant que de regarder à ce qu'il fait, de gravir péniblement la montagne au lieu de couper au plus court à travers les précipices, de dénouer les nœuds gordiens au lieu de les trancher à la façon d'Alexandre. Tout abolir d'un seul coup, ou coup sur coup, passer l'éponge sur le passé, faire table rase de ce qui existe, et recommencer toutes choses *ab ovo*, comme au lendemain de la Création, telle a été jusqu'ici notre funeste

habitude ; et puis, lorsque le passé tient bon, lorsque ce qui existe subsiste et résiste, se décourager à la première difficulté et jeter le manche après la cognée.

« Il n'y a rien de si rare au monde, disions-nous en 1847 [1], à la Chambre des pairs, que d'être de son avis ; il n'y a rien de si difficile que de vouloir ce que l'on veut. J'appelle vouloir ce que l'on veut, le vouloir avec toutes ses conséquences bonnes ou mauvaises, agréables ou fâcheuses ; j'appelle être de son avis, accepter sans murmurer les inconvénients du parti qu'on a préféré. »

Avis à nos futurs législateurs.

Avis surtout à la nation de les encourager, de les soutenir, de les seconder dans leurs efforts, de les relever dans leurs défaillances. Avis à la nation, car c'est elle, comme toujours, comme partout, qui fera sa destinée. Les nations ont à la longue le gouvernement qu'elles méritent ; pas plus pour elles que pour leurs chefs, les constitutions ne sont *des tentes dressées pour le sommeil* [2], n'est libre que qui veut l'être, pour tout de bon, que qui consent à payer la liberté en labeurs, en soucis, en risques, en privations, et à ne goûter le fruit de l'arbre qu'après l'avoir planté de ses mains et arrosé de ses sueurs.

« Je vois bien, disait naguère, l'un de ces hommes

[1] Séance du 19 janvier.

[2] Royer-Collard.

d'élite[1] que la France perd et ne reproduit plus ; je vois bien que, quand les peuples sont mal conduits, ils conçoivent volontiers le désir de se gouverner eux-mêmes, mais cette sorte d'amour de l'indépendance qui ne prend naissance que dans certains maux particuliers et passagers que le despotisme amène, n'est jamais durable; elle passe avec l'accident qui l'avait fait naître ; on semblait aimer la liberté ; il se trouve qu'on ne faisait que haïr le maître. Ce que haïssent les peuples faits pour être libres, c'est le mal même de la dépendance.

» Je ne crois pas non plus que le véritable amour de la liberté soit jamais né de la seule vue des biens matériels qu'elle procure, car cette seule vue vient souvent à s'obscurcir. Il est bien vrai qu'à la longue la liberté amène toujours, à ceux qui savent la retenir, l'aisance, le bien-être et souvent la richesse ; mais il y a des temps où elle trouble momentanément l'usage de pareils biens, il y en a d'autres où le despotisme seul peut en donner la jouissance passagère ; les hommes qui ne prisent que ces biens-là en elle ne l'ont jamais conservéelomgtemps.

» Ce qui, dans tous les temps, lui a attaché si fortement le cœur de certains hommes, ce sont ses attraits mêmes, son charme propre, indépendant de ses bienfaits, c'est le

[1] M. de Tocqueville, *l'Ancien Régime et la Révolution*, p. 256.

plaisir de pouvoir parler, agir, respirer sans contrainte, sous le seul gouvernement de Dieu et des lois. Qui cherche dans la liberté autre chose qu'elle-même est né pour servir.

» Certains peuples la poursuivent obstinément à travers toute sorte de périls et de misères. Ce ne sont pas les biens matériels qu'elle leur donne que ceux-ci aiment alors en elle ; ils la considèrent elle-même comme un bien si précieux et si nécessaire, qu'aucun autre ne pourrait les consoler de sa perte, et qu'ils se consolent de tout en la goûtant. D'autres se fatiguent d'elle au milieu de leurs prospérité, ils se la laissent arracher des mains sans résistance, de peur de compromettre par un effort ce même bien-être qu'ils lui doivent. Que manque-t-il à ceux-là pour rester libres ? Quoi ? Le goût même de l'être. Ne me demandez pas d'analyser ce goût sublime ; il faut l'éprouver. Il entre de lui-même dans les grands cœurs que Dieu a préparés pour le recevoir, il les remplit, il les enflamme. On doit renoncer à le faire comprendre aux âmes médiocres qui ne l'ont jamais ressenti. »

Qu'ajouter à ces nobles paroles ? Un mot de plus les affaiblirait. Ce goût sublime, c'est le sel de la terre ; *si le sel perd sa saveur, avec quoi le salera-t-on ?*

Toute nation qui ne l'a point en soi, n'a rien de mieux à faire que de chercher un maître, et, quand elle l'a trouvé,

ce qui ne lui manque guère, que de s'y tenir, car tous les maîtres se valent à la longue, et ce sont les vieux souliers qui blessent le moins les pieds perclus.

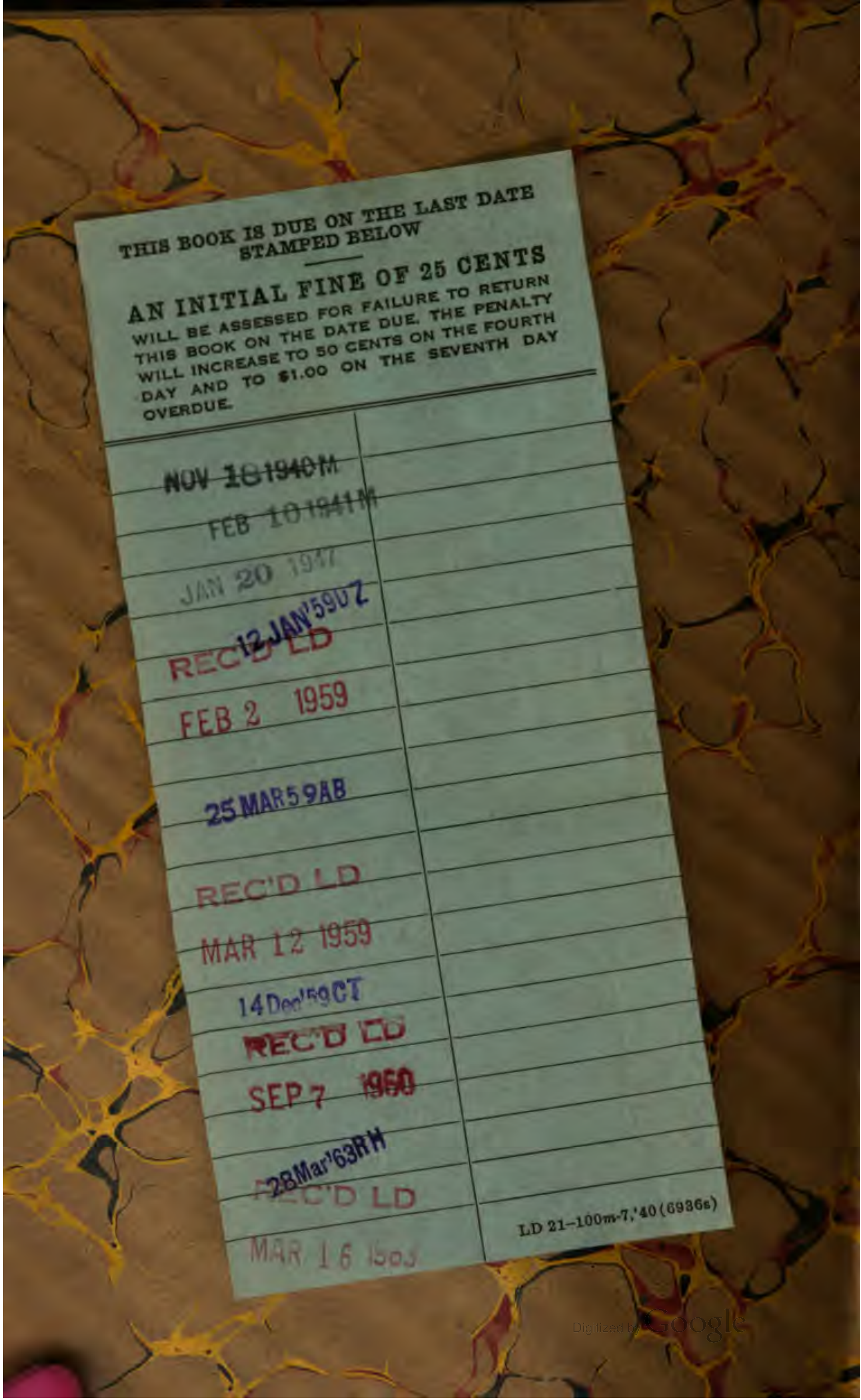
« Athéniens, criait Démosthène, pourquoi courir aux nouvelles ? qu'importe ce que devient Philippe ! si le ciel vous en délivrait, de l'humeur dont vous êtes, vous vous en seriez bientôt fait un autre. »

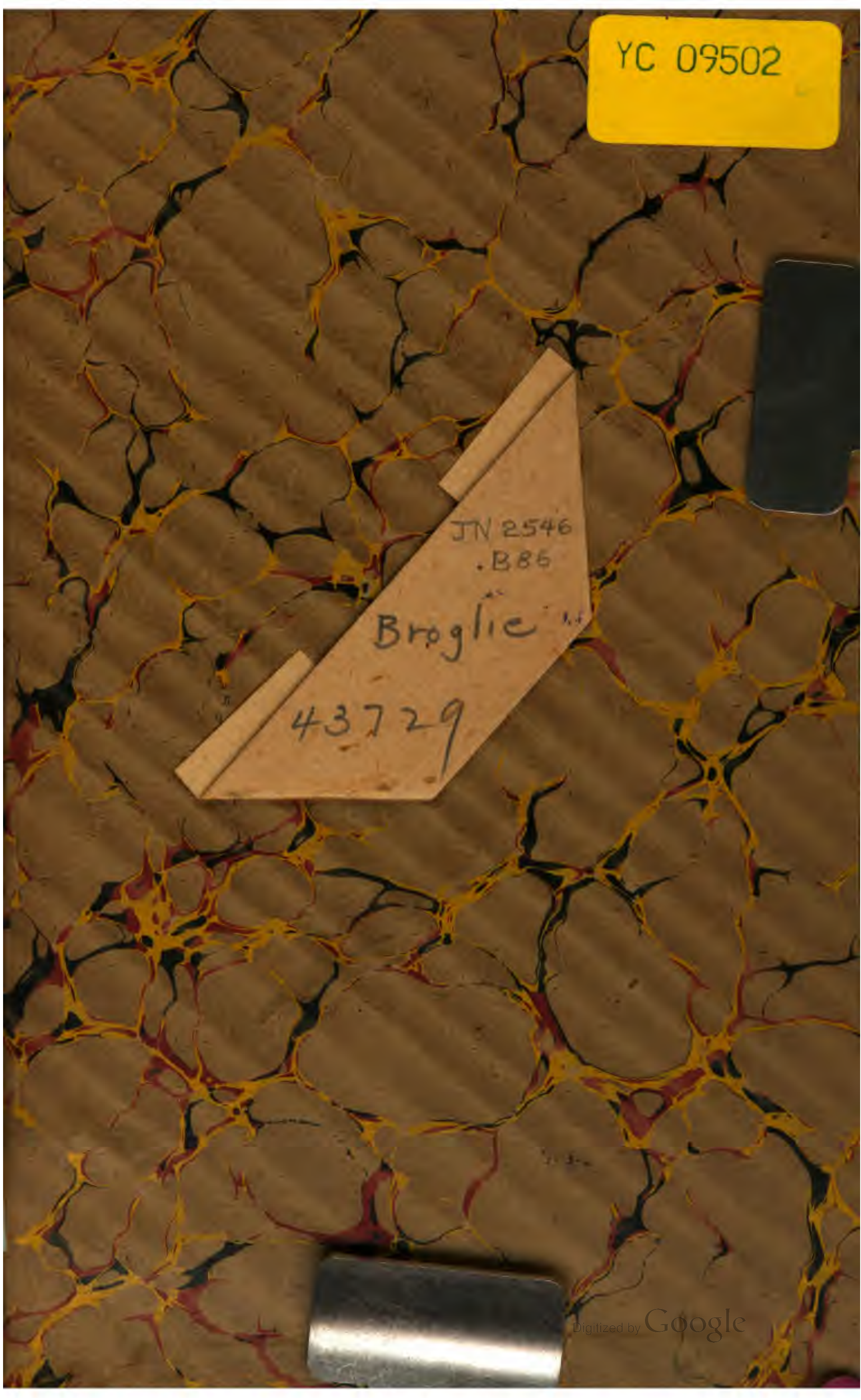
Paris, 17 mai 1859.

TABLE DES MATIÈRES



CLICHY. — Imp. M. LOIGNON, P. DUPONT et Cie, rue du Bac-d'Asnières, 12.




YC 09502
JN 2546
.B86
Broglie
43729
Digitized by Google

